SIGNIFICANT

Raadsman bij politieverhoor

Impactanalyse op de invoering

Significant B.V.
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
T 0342 40 52 40
KvK 39081506
info@significant.nl
www.significant.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Barneveld, 1 september 2011
Referentie: MG/bv/10.395
Versie: 2.0
Auteur(s): Vicky Drost, Matthijs Goedvolk

Inhoudsopgave

Voorwoord

01 Voor u ligt het eindrapport van de impactanalyse 'Raadsman bij politieverhoor'. De impactanalyse is uitgevoerd door Significant in samenwerking met het projectteam SMS van de directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode januari tot en met juli 2011.

02 Het onderzoek was gericht op het op voorhand ramen van de impact van de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor conform het voorstel van wet zoals dat ter consultatie aan de betrokken ketenpartners is voorgelegd.

Onze dank gaat uit naar de leden van de expertgroep en de werkgroep die ons gedurende het onderzoek voorzien hebben van constructieve bijdragen. Ook alle andere personen die we hebben gesproken in het kader van deze opdracht zijn wij zeer erkentelijk voor hun bijdragen.

Managementsamenvatting

Inleiding

03 Ontwikkelingen in Europa op het gebied van de rechtsbijstand aan verdachten in strafzaken hebben ertoe geleid dat het recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor wordt geregeld in het conceptwetsvoorstel Raadsman en politieverhoor. Dit wetsvoorstel houdt concreet in dat volwassenen die verdacht worden van misdrijven met een strafdreiging van meer dan zes jaar en minderjarigen die verdacht worden van een misdrijf, naast het reeds bestaande recht op Salduz-consultatie voorafgaand aan het verhoor, recht hebben op bijstand van een raadsman tijdens het politieverhoor.

04 Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het wetsvoorstel heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een impactanalyse laten uitvoeren. Met deze impactanalyse wordt aan de hand van een aantal scenario's inzichtelijk gemaakt welke gevolgen het wetsvoorstel heeft. De impactanalyse richt zich op de volgende aspecten:

1. Effecten op werklast en kosten voor de betrokken organisaties;
2. Logistieke gevolgen;
3. Mogelijke gedragseffecten.

05 Een aantal uitgangspunten rondom de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor is onzeker. Daarom is het resultaat van de impactanalyse niet beperkt tot deze rapportage. Er is een instrument, een rekenmodel, ontwikkeld, dat gebruikt kan worden om de impact van de invoering door te rekenen als aannames toch anders blijken te zijn.

06 Om inzicht te krijgen in de gevolgen van het wetsvoorstel is in overleg met een groep experts een (systeemdynamisch) rekenmodel ontwikkeld. Na een literatuurstudie en inleidende interviews met de betrokken ketenpartners is in drie expertbijeenkomsten een rekenmodel ontwikkeld. Waar nodig zijn, in overleg met de expertgroep, aanvullende gegevens verzameld bij ervarings-deskundigen uit het veld. Zowel het rekenmodel als de daarin gehanteerde aannames zijn besproken met de expertgroep.

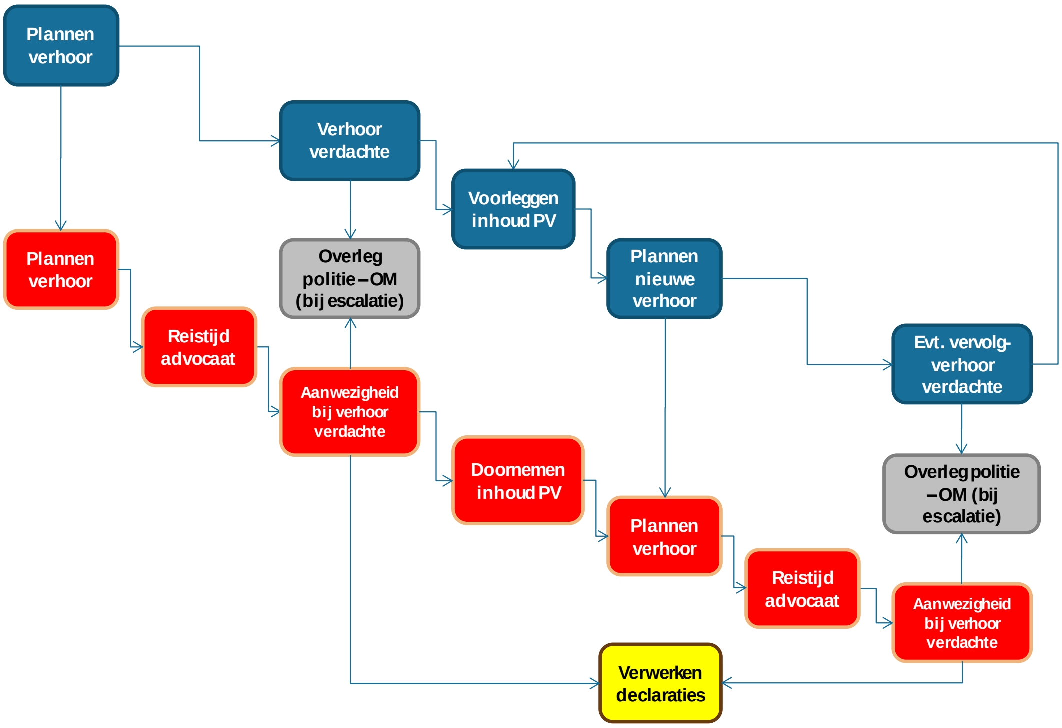
Beschrijving van het conceptuele model

07 Het wetsvoorstel heeft directe gevolgen voor de politie, de advocatuur, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtsbijstand en de Piketcentrale. Figuur 1 geeft een samenvatting weer van de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het voorgenomen wetsvoorstel.

08 Voor de politie geldt dat een aantal activiteiten extra tijd kost. Zo moet er contact worden gelegd met de raadsman om het verhoor te plannen en moet de raadsman bij binnenkomst naar de verhoorruimte worden begeleid. Mogelijk duren de verhoren langer. Daarnaast zullen de opmerkingen van de raadsman op het proces-verbaal beoordeeld en eventueel verwerkt moeten worden. In geval van escalatie moet contact worden opgenomen met het Openbaar Ministerie.

09 Bij de advocatuur leidt het wetsvoorstel ook tot extra activiteiten. De voornaamste activiteiten zijn de reistijd naar de verhoorlocatie, de aanwezigheid bij het verhoor zelf en het geven van commentaar op het proces-verbaal.

10 De gevolgen voor het OM, de Raad voor de Rechtsbijstand en de piketcentrale zijn minder omvangrijk. Het OM krijgt te maken met verhoren waarbij een escalatie plaatsvindt. De Raad voor Rechtsbijstand en de piketcentrale krijgen te maken met een toename van het aantal te verwerken declaraties.



Figuur 1: Conceptueel model

Resultaten van het onderzoek

Op basis van de beschikbare informatie en gemaakte aannames kan een inschatting gemaakt worden van de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel. Dit gebeurt aan de hand van de scenario's zoals deze in tabel 1 zijn vermeld. Het betreft een lage variant, het basisscenario en een hoge variant. Bij de verschillende scenario's wordt gevarieerd met het percentage aanwezigheid van de raadsman (30%, 50% of 70%) en de rol die de raadsman heeft.

Onderdeel	Lage variant	Basisscenario	Hoge variant
Aanwezigheid raadsman	30%	50%	70%
Rol raadsman	Zwijgend	Procesrol	Inhoudelijke en procesrol

Tabel 1: Gehanteerde scenario's

Hoofdresultaten

11 Als van het basisscenario wordt uitgegaan, dan leidt het wetsvoorstel tot ongeveer 100.000 verhoren met verhoorbijstand. Het betreft 34.000 eerste verhoren en 65.500 vervolgverhoren. Dit zijn voornamelijk verhoren van volwassenen; ongeveer 85% van de verhoorbijstand heeft betrekking op deze groep. De overige 15% heeft betrekking op minderjarigen. Minderjarigen hebben nu, op grond van de aanwijzing Rechtsbijstand bij Politieverhoor, al recht op verhoorbijstand; 15% van het werk is formeel dus niet het gevolg van de wetswijziging. De gehanteerde aantallen moeten dus worden gezien als een bovenschatting.

12 De impact is het grootst voor de politie en de advocatuur. Voor de politie is er, uitgaande van het basisscenario, ongeveer 100 fte extra nodig. Het grootste gedeelte van de extra inspanning wordt geleverd door de verhoorders. Voor de advocatuur levert het wetsvoorstel (extra) werk op voor 280 fte. Het OM zal te maken krijgen met 4.700 escalaties (ongeveer 1 fte).

In tabel 2 is de bandbreedte te zien van de resultaten als uit wordt gegaan van het lage en het hoge scenario. De bandbreedte is relatief groot; dit heeft te maken met de onzekerheid die bestaat omtrent het gebruik dat gemaakt zal worden van het recht op verhoorbijstand.

Variabele	Laag	Basis	Hoog
Aantal consultaties	102.000	102.000	102.000
Aantal eerste verhoren met raadsman	20.000	34.000	50.000
Totaal aantal verhoren met raadsman	60.000	99.000	140.000
Extra fte politie	60	100	215
Extra fte advocatuur	170	280	425
Aantal contacten OM	2.800	4.700	6.600

Tabel 2: Resultaten van het lage, basis- en hoge scenario

13 Er is nog een aantal varianten doorgerekend. Als het aantal aangehouden verdachten op 360.000 ligt in plaats van 310.000, dan stijgt het totaal aantal (eerste) verhoren met ongeveer 15%. De inspanningen voor alle ketenpartners stijgen met eenzelfde percentage. Als alle feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, in aanmerking komen voor verhoorbijstand, dan verdrievoudigt het aantal (eerste) verhoren bijna en verdubbelt het totaal aantal verhoren. Voor de politie en de advocatuur is sprake van een verdubbeling van de benodigde inspanningen. Als, ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor, extra wordt gezwegen dan heeft dit mogelijk gevolgen voor 30.000 zaken. In deze zaken zal dan eventueel extra onderzoek moeten worden uitgevoerd.

14 De aanwezigheid van de raadsman kan ook gevolgen hebben voor de beschikbare verhoorruimtes. Doordat bij een deel van de verhoren meer dan vier mensen aanwezig zijn (dit is het geval als er ook een tolk bij het gesprek aanwezig moet zijn) is een aantal verhoorruimtes niet

meer geschikt. Dit betreft ongeveer 20 tot 25 verhoorruimtes. Een vertaling van deze aantallen naar aantallen per regio levert waarschijnlijk een hoger aantal op; het is namelijk niet mogelijk om een halve verhoorkamer per regio bij te bouwen.

Gevolgen van een centrale inrichting

15 In het kader van dit specifieke wetsvoorstel is gekeken welke gevolgen de vaste aanwezigheid van een raadsman op het politiebureau heeft. Als het centraal vormgeven van een deel van de werkprocessen door een permanente aanwezigheid van de raadsman zelfstandig wordt bekeken, is de impact beperkt. Dit komt ten eerste omdat naar verwachting alleen voor de vijf grootste korpsen voldoende verhoren zijn om centrale verwerking mogelijk te maken. Dit betreft ongeveer 40% van alle verhoren. Daarnaast heeft de besparing alleen betrekking op het eerste verhoor; bij vervolgverhoren kan geen gebruik meer worden gemaakt van de permanente aanwezigheid van de raadsman omdat de betreffende raadsman dan geen dienst meer heeft of op andere wijze bezet is.

16 Centrale afhandeling leidt waarschijnlijk wel tot kortere wachttijden voor de verdachten en politie. Daarnaast zijn, in combinatie met Salduz en eventuele andere ontwikkelingen waar een advocaat ook op het bureau aanwezig is (zoals ZSM), de besparingen groter en is het wellicht mogelijk om bij meer korpsen de centrale afhandeling in te voeren. Nader onderzoek op dit punt is dan ook aan te bevelen.

1. Achtergrond en aanleiding

17 Het wetsvoorstel ‘Raadsman en Politieverhoor’ regelt (onder meer) het recht van verdachten op bijstand tijdens het politieverhoor. In voorliggend rapport geven wij de resultaten weer van een analyse van de te verwachten gevolgen van de implementatie van dit wetsvoorstel voor de verschillende partijen in het strafproces.

18 In dit inleidende hoofdstuk geven wij achtereenvolgens de aanleiding, de doelstelling en de (vooraf) beoogde resultaten van het onderzoek weer. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor dit rapport.

1.1 Aanleiding wetswijziging en impactanalyse

19 Ontwikkelingen aan het Europese front - meer concreet: rechtsontwikkeling in het kader van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de activiteiten van de Europese Commissie op het gebied van de rechtsbijstand aan verdachten in strafzaken - hebben ertoe geleid dat in het conceptwetsvoorstel Raadsman en politieverhoor het recht op aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor wordt geregeld. Uitgaande van de situatie in het grote merendeel van de EU-lidstaten is het de verwachting dat harmonisatie op het hogere niveau van recht op bijstand tijdens het verhoor in Europa zal worden nagestreefd. De Europese Commissie heeft aangekondigd met een richtlijn te zullen komen.

20 Enerzijds codificeert het conceptwetsvoorstel ‘Raadsman en politieverhoor’ de bestaande praktijk van rechtsbijstand voor het politieverhoor (de consultatiebijstand). De Aanwijzing Rechtsbijstand politieverhoor van het Openbaar Ministerie (OM) is tot stand gekomen na een reeks van arresten die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens sinds de tweede helft van 2008 heeft gewezen over de uitleg van artikel 6, derde lid, onder c, van het EVRM en de fundamentele vrijheden: het recht van een verdachte om zich te laten bijstaan door een gekozen of toegevoegde raadsman. In juni 2009 heeft de Hoge Raad nadere duiding gegeven aan de uitspraken van het EVRM, die ertoe strekt dat aan de verdachte een recht op consultatie van een raadsman voorafgaand aan het politieverhoor wordt toegekend en dat de minderjarige verdachte bovendien aanspraak kan maken op de aanwezigheid van zijn raadsman of een vertrouwenspersoon tijdens het politieverhoor.

21 Anderzijds regelt het conceptwetsvoorstel het recht voor verdachten die zijn aangehouden op verdenking van een misdrijf met een strafbedreiging van zes jaar of meer om zich tijdens het politieverhoor door een raadsman te laten bijstaan. Hiermee wordt beoogd recht te doen aan de Europese ontwikkelingen op dit terrein binnen de specifieke context van het Nederlandse rechtsstelsel.

22 De voorgenomen wetswijziging heeft consequenties voor de inrichting van de werkprocessen van een aantal partijen die betrokken zijn bij het strafrechtproces. Zo zullen door een mogelijke wetswijziging de werkprocessen van de politie, de advocatuur, Halt en het Openbaar Ministerie veranderen. Ook heeft de regeling gevolgen voor de piketcentrale en de Raad voor Rechtsbijstand.

23 Het conceptwetsvoorstel geeft het nieuwe raamwerk voor de Nederlandse strafvordering. De wijze waarop de strafvorderlijke regels worden geïmplementeerd, heeft gevolgen voor (onder meer) de bedrijfsvoering van de verschillende betrokken instanties. Om inzicht te krijgen in deze gevolgen heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie aan advies- en onderzoeksbureau Significant gevraagd een impactanalyse uit te voeren. Met deze impactanalyse wordt aan de hand van een aantal scenario's inzichtelijk gemaakt welke gevolgen zijn te verwachten van het recht van verdachten om zich tijdens het politieverhoor te laten bijstaan door een raadsman.

24 Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de betrokken partijen. De consultatietermijn loopt tot en met juli 2011. De inzichten uit het onderzoek van Significant zullen een bijdrage leveren aan de standpuntbepaling omtrent de wijze waarop de regeling van de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor in de praktijk tot uitvoering kan worden gebracht.

1.2 Doelstelling van de impactanalyse

25 De doelstelling van de impactanalyse is het in kaart brengen van de effecten van de voorgenomen aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor. De impactanalyse richt zich op de volgende aspecten:

1. Effecten op werklast en kosten voor de betrokken organisaties;
2. Logistieke gevolgen;
3. Mogelijke gedragseffecten.

26 In het vervolg van dit hoofdstuk worden de drie aspecten toegelicht en geoperationaliseerd aan de hand van onderzoeksvragen. Uitgangspunt hierbij is de invoering van de wet, zoals deze beschreven staat in het conceptwetsvoorstel. De vraag naar de wenselijkheid van de invoering van het wetsvoorstel valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

1.2.1 Effecten op werklast en kosten voor de betrokken organisaties

27 De impactanalyse dient antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de gevolgen van de mogelijkheid voor verdachten om zich tijdens het eerste verhoor politieverhoor en de daaropvolgende (inhoudelijke) verhoren te laten bijstaan door een raadsman in termen van:

1. De werklast in aantallen zaken voor de betreffende ketenorganisaties;
2. De werklast in tijdsbesteding voor de betreffende ketenorganisaties;
3. De extra kosten voor de betreffende ketenorganisaties.

1.2.2 Logistieke gevolgen

28 Het onderzoek dient tevens inzicht te geven in de logistieke gevolgen van de wetswijziging. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord:

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de logistieke gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de betrokken ketenpartners?

29 Een mogelijke inrichting van het werkproces zou een centrale locatie kunnen zijn waar medewerkers van de advocatuur, de politie, het OM en Halt permanent aanwezig zijn. Tijdens de voorbereiding van de wetswijziging is deze inrichtingsmogelijkheid besproken. Aanleiding hiervoor zijn de huidige ontwikkelingen rond een nieuwe werkwijze van het OM en politie, in samenwerking met ketenpartners genaamd 'zo spoedig mogelijk' (ZSM), die momenteel wordt getest in vijf pilots. Deze centrale inrichting komt voort uit het uitgangspunt om eenvoudige strafbare feiten zo spoedig mogelijk af te doen en/of snel duidelijkheid te geven over het verloop van het strafproces bij minder eenvoudige zaken.

30 Om aan te sluiten op de (aanstaande) ontwikkelingen wordt aan deze specifieke inrichtingsmogelijkheid tijdens het onderzoek aandacht besteed. Daartoe wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Onderzoeksvraag 3: Wat is de impact op de werklasteffecten en kosten (onderzoeksvraag 1) en logistieke gevolgen (onderzoeksvraag 2) als wordt gekozen om de inrichting van werkprocessen centraal vorm te geven?

1.2.3 Gedragseffecten

31 Bij het in beeld brengen van de consequenties van de voorgenomen beleidswijziging hebben wij ons niet beperkt tot het 'recht-toe-recht-aan' doorrekenen van de aantallen zaken, maar wij nemen ook een aantal gedragseffecten in de berekeningen mee. Het vermoeden bestaat dat deze opgeroepen gedragseffecten na inwerkingtreding van de wet, tijdelijk dan wel permanent, van invloed zijn.

32 Op de volgende onderzoeksvraag dient de impactanalyse antwoord te geven:

Onderzoeksvraag 4: Welke gedragseffecten mag men verwachten naar aanleiding van het wet wetsvoorstel?

1.3 Reikwijdte van de impactanalyse

33 Het beoogde resultaat van de impactanalyse is een rekenmodel waarmee de effecten van de maatregel op de strafrechtsketen kunnen worden doorgerekend. Dit rekenmodel levert naast de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen tevens inzicht op in de mogelijke (logistieke) gevolgen voor de verschillende organisaties op uitvoeringsniveau. Het betreft de gevolgen van de invoering van de wet als er geen aanvullend beleid wordt ingezet.

34 De doelstelling van de impactanalyse is het inschatten van de gevolgen voor de genoemde ketenpartners. Uitgangspunt is een beeld te schetsen van de gevolgen op landelijke schaal. Daarom geeft dit onderzoek geen antwoord op de vraag wat de gevolgen zijn voor een specifieke regio. Ook houdt dit onderzoek geen rekening met specifieke (regionale) piekbelastingen en de lopende pilotonderzoeken naar het ‘zo snel mogelijk’ afdoen van zaken in de strafrechtsketen (ZSM). Het is van belang dit in ogenschouw te nemen bij het lezen van de resultaten.

35 De impactanalyse richt zich specifiek op het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. Andere wijzigingen in het wetsvoorstel vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dit geldt ook voor wijzigingen met betrekking tot de consultatie ten opzichte van hoe deze staan vermeld in de Aanwijzing Rechtsbijstand bij Politieverhoor.

36 In de impactanalyse is alleen gekeken naar directe effecten van het wetsvoorstel. Indirecte effecten zoals de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verdere gerechtelijke procedure zijn niet meegenomen. Er is bijvoorbeeld niet gekeken naar eventuele tijdsbesparingen doordat het pv van het verhoor minder ter discussie zal staan tijdens de rechtszitting. Ook is geen onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van vormfouten, zoals het niet in het pv vermelden van het feit dat een verdachte afziet van het recht op verhoorbijstand.

1.4 Leeswijzer

37 Het tweede hoofdstuk bevat een beschrijving van de aanpak en de onderzoeksmethode.
In het derde hoofdstuk wordt het conceptuele model beschreven. Het vierde hoofdstuk behandelt het rekenmodel en de daarbij gehanteerde aannames. Hoofdstuk vijf bevat de resultaten van het onderzoek en het zesde hoofdstuk geeft de conclusies en aanbevelingen weer.

2. Aanpak en onderzoeksverantwoording

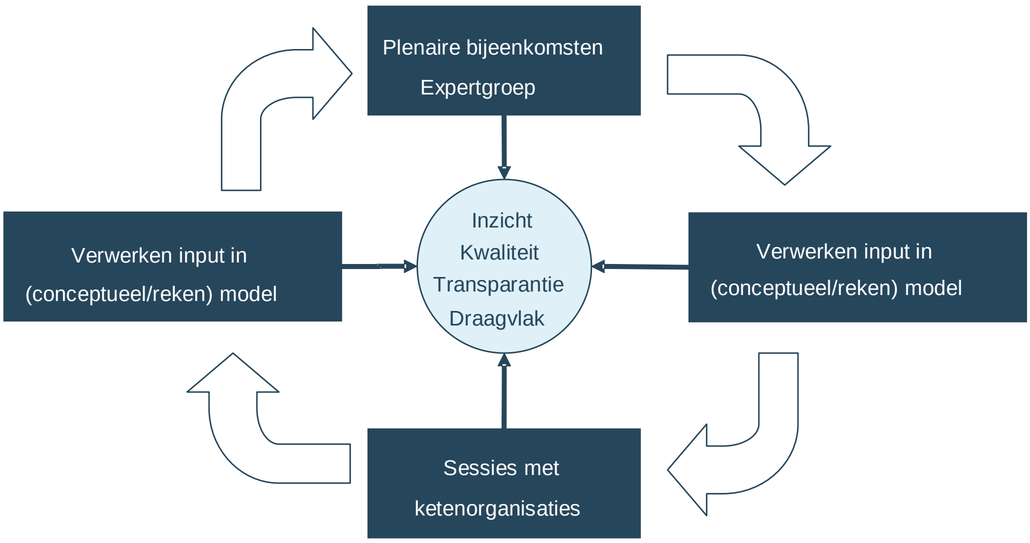
38 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gehanteerde aanpak van de impactanalyse. Eerst wordt een verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden gegeven. Daarna volgt een weergave van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

2.1 Onderzoeksverantwoording: Gebruikte methoden

39 Om inzicht te geven in de effecten van de mogelijkheid voor verdachten om zich tijdens het politieverhoor bij te laten staan door een raadsman, is door de onderzoekers van deze impactanalyse een instrument (een simulatiemodel) ontwikkeld waarmee de effecten op kortere en langere termijn kunnen worden doorgerekend.

40 Het simulatiemodel is gebouwd met behulp van een expertgroep (bestaande uit inhoudelijke deskundigen vanuit de verschillende betrokken organisaties), waarbij het model in een aantal opeenvolgende sessies gestalte krijgt. Centraal aspect van de aanpak is het ontwikkelen van een (simulatie)model in een interactief en iteratief modelbouwproces (zie figuur 1).

41 Aanpak en onderzoeksverantwoording.



Figuur 2: Aanpak group model building

42 Door de afzonderlijke inbreng en verschillende visies op het betreffende vraagstuk met elkaar te bespreken en vervolgens te vertalen in de structuur van het model en bijbehorende invoerwaarden, ontstaat een gedeeld beeld en een gevalideerd model.

43 Een model geeft inzicht in complexe vraagstukken door deze uiteen te rafelen in ketens van oorzaak en gevolg. Op deze manier wordt de onderliggende structuur - met zijn mechanismen en onderlinge afhankelijkheden - zichtbaar, die verantwoordelijk is voor het gedrag in de tijd.

44 Systeemdynamica is een geschikte methode om toe te passen wanneer effecten in de tijd, causale verbanden (dempend of versterkend), en/of moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn en vormt een van de instrumenten die in een ex ante beleidsevaluatie worden toegepast. Hoewel systeemdynamica een sterke wiskundige basis heeft, vergt bestudering van complexe stelsels zelf geen wiskundige deskundigheid.

45 Om de kernvraag 'wat zijn de effecten van beleidswijziging?' te kunnen beantwoorden, wordt het 'probleemgebied' allereerst in conceptuele diagrammen (ketens van oorzaak en gevolg) weergegeven, die in een volgend stadium worden omgezet in een modelstructuur voor een simulatiemodel (zie hoofdstuk 3 voor de beschrijving van het conceptuele model).

46 De kern van de methode Group Model Building is dat de inhoud van het simulatiemodel wordt gebouwd in nauw overleg met een expertgroep, waarin experts uit de verschillende organisaties zijn opgenomen die in workshops de relevante factoren en hun onderlinge samenhang in kaart brengen (zowel conceptueel als rekenkundig).

47 Cruciaal onderdeel van het proces is de gezamenlijkheid van modelbouwers en inhoudelijk deskundigen. Met deze aanpak is zoveel mogelijk gewaarborgd dat het ontwikkelde instrument (het simulatiemodel), de aannames die worden gemaakt en de resultaten een goede basis vormen voor beantwoording van de vragen nu en bij toekomstig gebruik van het instrument.

48 Voor beantwoording van onderzoeksvragen is nauw samengewerkt met de expertgroep. De expertgroep heeft de conceptuele modellen en het ontwikkelde simulatiemodel getoetst (en waar nodig bijgesteld). In de conceptuele modellen en in het simulatiemodel is dus zowel de kennis uit documenten als de kennis van de expertgroepleden opgenomen.

49 Het simulatiemodel is gevuld met gegevens die zijn aangeleverd door leden van de expertgroep of hun organisaties. Daar waar gegevens ontbraken, zijn aannames gemaakt. Al deze gegevens en aannames zijn besproken met de expertgroep. In bijlage C is de invoer van het simulatiemodel met bronvermelding opgenomen.

50 Het simulatiemodel is gevalideerd door de expertgroep, zowel de structuur als de resultaten die eruit volgen. Het is belangrijk te vermelden dat enkele belangrijke parameters (ten tijde van het uitvoeren van de impactanalyse) met beperkte zekerheid geschat konden worden. Door een aantal scenario's (of varianten op scenario's) uit te werken voor de belangrijkste parameters, was het toch mogelijk een impact te berekenen.

2.2 Aanpak van het onderzoek

51 In voorgaande paragrafen is een algemeen beeld geschetst van de werkwijze bij het ontwikkelen van een simulatiemodel. De navolgende paragrafen gaan dieper in op de specifieke aanpak die gehanteerd is in deze impactanalyse. Tijdens het onderzoek hebben wij samengewerkt met experts en deskundigen. Er is in het kader van het onderzoek een expertgroep gevormd bestaande uit vertegenwoordigers namens alle direct betrokken ketenpartners, te weten de

advocatuur, het OM, de piketcentrale, de politie en de Raad voor Rechtsbijstand[1]. Dit zijn de partijen die rechtstreeks betrokken zijn bij het proces. Tevens hebben de opdrachtgever en enkele beleidsmedewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie deelgenomen aan bijeenkomsten van de expertgroep[2]. Met deze expertgroep zijn de gemaakte aannames besproken. Ook is het ontwikkelde rekenmodel aan hen gepresenteerd en is discussie gevoerd over de inputvariabelen voor het model.

52 Daar waar de expertgroep van mening was dat er onvoldoende praktijkervaring vertegenwoordigd was in de groep, zijn aanvullende interviews gehouden met ervaringdeskundigen. Dit betrof voornamelijk de (tijdsbesteding bij de) verwachte inspanningen van de politie en advocatuur. Bijlage C bevat een overzicht van deze ervaringsdeskundigen.

53 In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

1. Ter voorbereiding op de impactanalyse is een aantal relevante documenten bestudeerd. In bijlage A is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documenten;
2. Op basis van de opgedane kennis uit de documentenstudie is in overleg met de opdrachtgever een topiclijst opgesteld voor de interviewronde;
3. Er is een verkennende interviewronde gehouden waarbij medewerkers (ervaringsdeskundigen) van alle ketenpartners (advocatuur, politie zowel betrokken bij jeugd als bij volwassenen, OM zowel betrokken bij jeugd als bij volwassenen, de Raad voor Rechtsbijstand en de piketcentrale) zijn geïnterviewd;
4. Op basis van de documentenstudie en de eerste interviewronde is een conceptueel model opgesteld. Dit model geeft het werkproces weer van de voorgenomen beleidswijziging;
5. Tijdens een eerste sessie met de samengestelde expertgroep is het conceptuele model gepresenteerd. Op basis van de reacties van de deelnemers aan de bijeenkomst is het model aangepast;
6. Op basis van het conceptueel model is een simulatiemodel ontwikkeld waarmee kwantitatieve analyses gemaakt kunnen worden. Tevens zijn in samenwerking met de betrokken organisaties de benodigde gegevens verzameld en waar nodig gesproken met ervaringsdeskundigen. Voor variabelen waarover geen gegevens bekend zijn, zijn aannames gedaan op basis van vergelijkbare referentiegegevens of de input van de expertgroep of de ervaringsdeskundigen;
7. Een eerste versie van dit simulatiemodel is besproken met de expertgroep. Alle aannames zijn aan hen voorgelegd. Tevens is samen met de experts een aantal scenario’s opgesteld dat met het model is door te rekenen;
8. Op basis van de feedback uit de tweede expertbijeenkomst is het simulatiemodel verfijnd en aangepast. Verdere dataverzameling heeft - ten behoeve van het uitvoeren van berekeningen - bij de ketenpartners plaatsgevonden. Er is een definitief simulatiemodel ontwikkeld en de scenario’s zijn doorgerekend;

[1] Er is besloten Halt en de Raad van de Kinderbescherming niet te betrekken bij dit onderzoek, omdat zij niet direct betrokken zijn bij het proces.

[2] Bijlage B bevat de namen van de personen die hebben deelgenomen aan de expertgroep.

9. In een derde bijeenkomst met de expertgroep zijn het rekenende model en de voorlopige resultaten aan de experts gepresenteerd;
10. De laatste opmerkingen uit de groepsbijeenkomst zijn verwerkt in het model en de resultaten van de impactanalyse zijn vastgelegd in voorliggende rapportage.

3. Beschrijving van het conceptuele model

54 Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de voorgenomen beleidswijziging. Het hoofdstuk start met een bespreking van de relevante inhoud van de wetswijziging. Vervolgens wordt een schematische weergave van het beoogde werkproces als gevolg van de wetswijziging gepresenteerd. Tot slot worden de verwachte neveneffecten beschreven.

3.1 Relevante inhoud van de wetswijziging

55 Het conceptwetsvoorstel behelst meer dan de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor. De navolgende paragrafen bevatten een overzicht van de wijzigingen die relevant zijn voor de impactanalyse.

3.1.1 Raadsman bij politieverhoor

56 In het wetsvoorstel is het recht beschreven van de verdachte, die is aangehouden op verdenking van een misdrijf waarop in de wettelijke omschrijving een straf van zes jaar of meer is gesteld, om de bijstand van zijn raadsman tijdens het verhoor te verzoeken. De politie kan dit verzoek alleen afwijzen als dat in het belang van het onderzoek is.

57 Voor aangehouden minderjarige verdachten is het recht op bijstand van een raadsman niet beperkt tot misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een straf van zes jaar of meer is gesteld. Een aangehouden minderjarige kan voor alle misdrijven aanspraak maken op de aanwezigheid van een raadsman.

3.1.2 Gekozen en aangewezen raadslieden

58 Het wetsvoorstel bevat een regeling van de gevallen waarin een recht op rechtsbijstand volgens het Wetboek van Strafvordering aan de verdachte wordt toegekend. Er wordt onderscheid gemaakt tussen gekozen raadslieden en aangewezen raadslieden. Aanwijzing vindt rechtstreeks plaats door de Raad voor Rechtsbijstand op de formele momenten, zoals in de wet bepaald en behoeft geen rechterlijke tussenkomst meer. De wijze van bekostiging van de aangewezen raadslieden wordt geregeld in de Wet op de Rechtsbijstand en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

3.1.3 Nadere regeling van het verhoor

59 Ondanks dat deze impactanalyse zich richt op het recht op verhoorbijstand, heeft een aantal van de overige onderdelen van het wetsvoorstel indirect wel een effect op de impact van de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor.

60 Zo regelt het conceptwetsvoorstel de eisen die aan het opnemen van het (politie)verhoor worden gesteld: de schriftelijke weergave van het verhoor en de mogelijkheid van het opnemen van het verhoor op geluids- of beeldband. Dit is van belang bij het opstellen van het proces-verbaal van het verhoor en, indien de raadsman in het belang van het onderzoek niet bij het verhoor aanwezig mag zijn, bij het opnemen van het verhoor.

61 Daarnaast is het voorstel om het dwangmiddel ‘ophouden voor onderzoek’ nader te differentiëren. Voor het onderzoek naar misdrijven wordt de termijn met drie uur verlengd (van zes naar negen uur). Indien een verdachte wordt aangehouden voor een overtreding is het voldoende dat hij ten hoogste zes uur kan worden opgehouden voordat hij, na te zijn verhoord, in vrijheid wordt gesteld.

3.1.4 Gevolgen voor minderjarigen

62 Voor minderjarigen is het al mogelijk om aanspraak te maken op verhoorbijstand op basis van de Aanwijzing Rechtsbijstand bij Politieverhoor. Voor deze groep zijn de gevolgen van de wetswijziging dus beperkt. Voor de volledigheid zijn de capaciteitseffecten ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor wel meegenomen. Wijzigingen die betrekking hebben op de consultatie, zoals het vervallen van verschillen tussen de minderjarigen onder de 16 jaar en 16- en 17-jarigen en het melden van de uitkomst van de consultatie aan de Hulpofficier van Justitie, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

3.2 Conceptueel model voor directe effecten

63 De voorgenomen wetswijziging heeft consequenties voor de inrichting van de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. Om zicht te krijgen op deze consequenties is op basis van het wetsvoorstel en de verkennende interviews met alle betrokken ketenpartners een beeld gevormd van het beoogde werkproces indien het wetsvoorstel wordt doorgevoerd. Dit heeft zich vertaald in het opstellen van een conceptueel model waarin de directe effecten worden beschreven.

64 Uitgangspunt bij het opstellen van het conceptueel model is de huidige situatie, waarin de regeling ‘Salduz’ van kracht is. Deze regeling houdt in dat wanneer een verdachte aangehouden wordt, hij of zij recht heeft op een consult van een raadsman voordat het politieverhoor aanvangt. Het conceptwetsvoorstel, dat ingaat op de aanwezigheid tijdens het verhoor, sluit dicht aan bij de huidige Salduz-regeling. De impactanalyse beperkt zich tot de effecten van de aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor. Ten behoeve van het opstellen van het conceptueel model is dan ook bewust de differentiatie tussen de huidige regeling en de mogelijke wijzigingen in het werkproces als gevolg van het conceptwetsvoorstel opgezocht. Voor ieder van de betrokken ketenpartners is in kaart gebracht welke extra activiteiten uitgevoerd dienen te worden indien verdachten recht hebben op de aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor.

65 In onderstaande paragrafen geven wij per betrokken ketenpartner de extra uit te voeren activiteiten weer als gevolg van de voorgenomen wetswijziging.

3.2.1 Activiteiten uit te voeren door de politie

66 De volgende activiteiten dienen door de politie te worden uitgevoerd als gevolg van het recht op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor:

1. Het plannen van het verhoor in overleg met de raadsman (per verhoor);
2. Het begeleiden van de raadsman naar de verhoorkamer;
3. Het uitvoeren van het verhoor;
4. Het ontvangen van opmerkingen op het proces-verbaal van de raadsman na afloop van het verhoor;
5. Het in enkele gevallen overleg plegen met de hulpofficier van justitie en, indien noodzakelijk, de officier van justitie in het kader van de afwezigheid van de raadsman.

67 Het laatste punt behoeft een nadere toelichting. De raadsman mag niet aanwezig zijn als er in het belang van het onderzoek geen tijd is om te wachten op de raadsman of als afwezigheid van de raadsman in het belang van het onderzoek is. De raadsman mag verwijderd worden uit het verhoor als deze zich niet gedraagt zoals het een raadsman betaamt[3]. De raadsman kan afwezig zijn als deze te laat is en de politie toch besluit het verhoor te starten.

68 De politie moet in de hiervoor genoemde situaties contact opnemen met de officier van justitie voor toestemming om met het verhoor te starten zonder aanwezigheid van de raadsman. In de gevallen waarin de raadsman zich niet gedraagt zoals het betaamt, wordt eerst nog een tussenstap genomen. In de interviews die zijn gehouden met de politie werd de verwachting uitgesproken dat dan de verhorende agenten eerst contact opnemen met hun leidinggevende of met een hulpofficier van justitie. Pas als dat niet tot een oplossing leidt, wordt contact gezocht met de officier van justitie. Overigens staat het de politie vrij om in de genoemde situaties te wachten op de raadsman of deze toch toe te laten bij het verhoor.

69 Bij eventuele vervolgverhoren herhalen bovengenoemde activiteiten zich.

3.2.2 Activiteiten uit te voeren door de advocatuur

70 De volgende activiteiten dienen door de advocatuur als gevolg van het recht op aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor te worden uitgevoerd:

1. Het ontvangen van de melding om aanwezig te zijn bij een verhoor en het plannen van dit verhoor;
2. Reizen van en naar de locatie waar de verdachte zich bevindt;
3. Wachten tot de start van het verhoor;
4. Het bijwonen van het politieverhoor;
5. Na afloop van het verhoor opmerkingen maken bij het proces-verbaal.

[3] De precieze rol van de raadsman moet nog worden vastgesteld.

71 Bij eventuele vervolgverhoren herhalen deze activiteiten zich.

3.2.3 Activiteiten uit te voeren door het Openbaar Ministerie

72 Alleen indien er tijdens het verhoor escalatie plaatsvindt, wordt een activiteit van het OM verwacht in het kader van de voorgenomen wetswijziging (zie paragraaf 3.2.1). De agenten die het verhoor uitvoeren, nemen in geval van escalatie contact op met de officier van justitie.

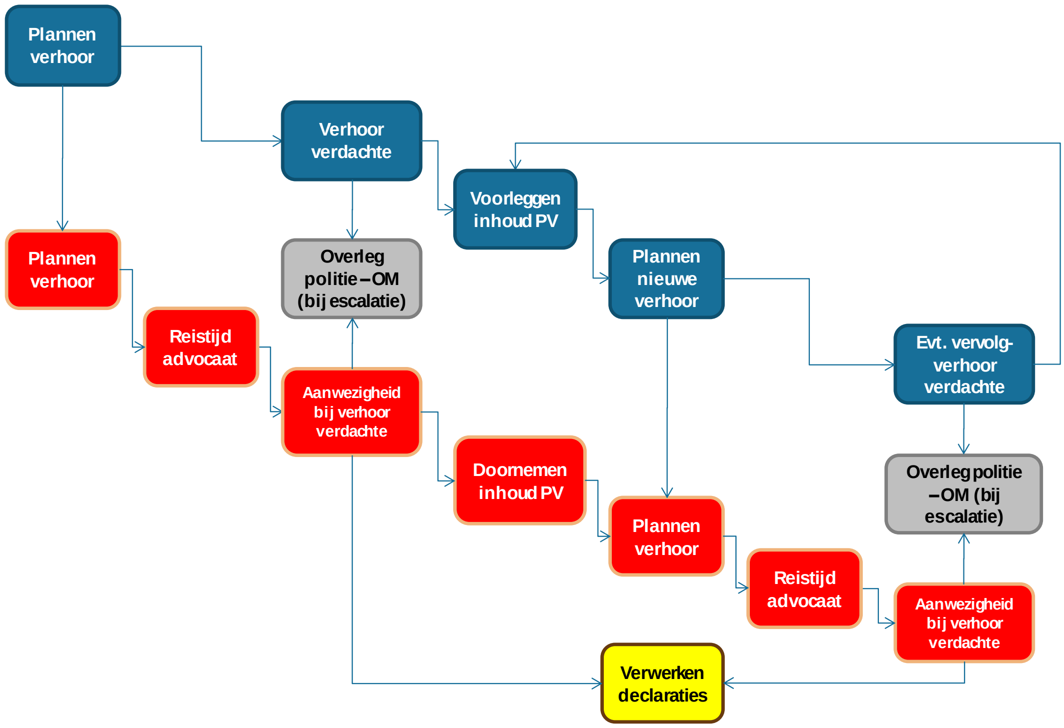
3.2.4 Activiteiten uit te voeren door de Raad voor Rechtsbijstand

73 Het aantal extra activiteiten dat door de Raad voor Rechtsbijstand en de piketcentrale als gevolg van het concept wetsvoorstel dient te worden uitgevoerd, is beperkt. Ten gevolge van de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor is de Raad voor Rechtsbijstand belast met het verwerken van extra declaraties die worden ingediend door de advocatuur. Daarnaast wordt het opstellen van een rooster voor de piketdiensten van advocaten complexer.

3.2.5 Samenvatting: Conceptueel model

74 Figuur 2 geeft een samenvatting van de activiteiten weer die worden uitgevoerd in het kader van het voorgenomen wetsvoorstel waarbij de verdachten recht hebben op de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor.

75 De blauwe blokken (bovenste diagonale lijn) geven de activiteiten, uit te voeren door de politie, weer. De middelste twee groene blokken betreffen de activiteiten, uit te voeren door het OM en de politie in geval van escalatie. De onderste diagonale lijn (rode blokken) geven de door de advocatuur uit te voeren activiteiten weer. Het gele blok betreft de activiteit die wordt uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand.



Figuur 3: Conceptueel model

3.3 Beschrijving van de neveneffecten

76 Naast de directe effecten op de werkprocessen van de politie, advocatuur en andere ketenpartners, is tijdens de verkennende interviews ook nog een aantal andere effecten benoemd. Deze effecten treden voornamelijk op bij de politie.

3.3.1 Aanwezigheid van raadsman leidt mogelijk tot extra zwijgen

77 Het is mogelijk dat wanneer de raadsman bij het verhoor aanwezig is, meer verdachten tijdens het verhoor extra gaan zwijgen [4].Overigens werd in de expertgroep en tijdens de interviews aangegeven dat het extra zwijgen vaak vooral het gevolg zal zijn van de consultatie (daarin wordt de proceshouding van de verdachte vaak bepaald) en naar verwachting minder toe te schrijven is en/of zal zijn aan de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor. Dit blijkt ook uit het experiment 'Raadsman bij Politieverhoor'[5], zij het voor een specifiek type zaken (levensdelicten) in specifieke regio's (Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland) .

78 Als er ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman extra gezwegen wordt, dan moet de politie extra opsporingsinspanningen plegen; er komt minder informatie vrij en er zullen minder bekentenissen zijn. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de gevolgen van geplande aanhoudingen en zogenaamde ad-hoczaken (heterdaad).

[4] Verder in deze rapportage spreken wij over 'extra zwijgen' waarmee we de toename in het beroep op zwijgrecht ten gevolg van de aanwezigheid van de raadsman bedoelen.

[5] Stevens, W.J., Verhoeven, M., Raadsman bij politieverhoor, WODC, 2010.

1. Als er ‘extra’ gezwegen wordt bij geplande aanhoudingen, zal de politie in onderzoeken die aan een aanhouding voorafgaan, proberen zoveel mogelijk bewijs rond te krijgen; meer dan voorheen het geval is. Op die manier is de politie voor het onderzoek minder afhankelijk van de verklaring van verdachte. Aangezien vooraf niet te zeggen valt of een verdachte gebruik gaat maken van het recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor, laat staan of daardoor extra gezwegen wordt, zal de politie bij al deze zaken extra vooronderzoek plegen;
2. Als meer verdachten zwijgen die op heterdaad zijn aangehouden (ad-hoczaken), dan kan dit betekenen dat de politie na het verhoor nog extra onderzoek moet verrichten. Bij ad-hoczaken heeft het extra onderzoek alleen betrekking op die zaken waar extra gezwegen wordt.

79 Er is nog een tweede gevolg van het extra zwijgen, dat specifiek betrekking heeft op minderjarigen. Bij deze doelgroep is namelijk een bekentenis nodig om in aanmerking te komen voor een Halt-afdoening[6]. Bij ‘extra’ zwijgen voldoet een groter deel van de minderjarige verdachten niet aan deze voorwaarde en komt daarmee dus niet in aanmerking voor een Halt-afdoening.

80 Tot slot kan extra zwijgen leiden tot een langer verblijf in de politiecel. Deze langere verblijfsduur wordt veroorzaakt doordat als gevolg van het zwijgen, nader onderzoek noodzakelijk is en het niet wenselijk is dat de verdachte gedurende deze onderzoekstijd vrij rondloopt.

3.3.2 Aanwezigheid raadsman leidt mogelijk tot behoefte aan grotere verhoorruimtes

81 Een ander neveneffect van de aanwezigheid van de raadsman is het risico dat de grootte van de verhoorruimtes niet in alle gevallen meer voldoet. Door de aanwezigheid van een raadsman is er bij de zaken waar ook een tolk bij betrokken is onvoldoende ruimte beschikbaar voor de verbalisanten, de raadsman, de tolk en de verdachte. Dit maakt grotere verhoorruimtes noodzakelijk.

82 Overigens is de geschiktheid van bestaande verhoorruimtes ook afhankelijk van de rol die de raadsman krijgt. Wanneer de raadsman, net als in het experiment ‘Raadsman bij Politieverhoor’, achter de verdachte plaatsneemt, moet worden bezien of de verhoorkamers geschikt zijn voor aanwezigheid van de raadsman.

[6] Een Halt-verwijzing is mogelijk bij **bekennende** verdachten die worden verdacht van openlijk geweld tegen goederen (art 141 lid 1 Sr), misbruik maken van alarmnummers (art 142 lid 2 Sr), (winkel)diefstal en poging tot (art 310/311 lid 1 onder 4e Sr), verduistering en poging tot (art 321 Sr), oplichting, bijvoorbeeld verwisselen van prijskaartjes (art 326 Sr), vernieling en graffiti (art 350 Sr), heling (art 416/417bis Sr), baldadigheid (art 424 Sr), openbare dronkenschap (art 453 Sr), zich bevinden op verboden terrein (art 461 Sr), verstoren van de orde in het openbaar vervoer (art 72/73 Wet personenvervoer), vuurwerkdelicten, waaronder: bezit van illegaal vuurwerk en afsteken van vuurwerk buiten de toegestane tijd (art 1.2.2/1.2.4/ 2.3.6 Vuurwerkbesluit), schoolverzuim (art. 2, lid 3 en 4c Leerplichtwet), APV-feiten die te maken hebben met baldadig en overlastgevend gedrag, gebruik van alcohol/verdovende middelen en brandstichting en die voldoen aan de overige Halt-voorwaarden.

4. Beschrijving van het simulatiemodel

83 In dit hoofdstuk wordt de structuur van het simulatiemodel toegelicht. Vervolgens worden de gebruikte gegevens en aannames beschreven.

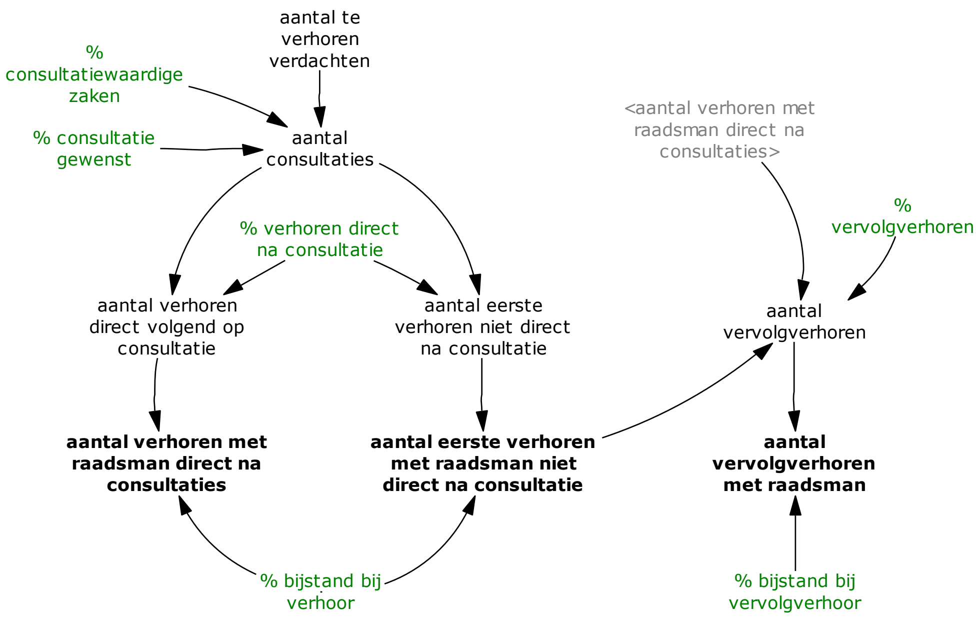
4.1 Beschrijving van het simulatiemodel

84 Op hoofdlijnen is het model opgebouwd uit de volgende onderdelen:
1. Het aantal verhoren dat plaatsvindt in aanwezigheid van een raadsman;
2. De effecten voor de politie;
3. De effecten voor de advocatuur.

85 De effecten voor de overige partijen, het OM en de Raad voor de Rechtsbijstand, hebben geen apart modelonderdeel. De effecten voor deze partijen volgen uit de effecten voor de politie en de advocatuur.

4.1.1 Onderdeel 'verhoren met raadsman'

86 Voor de berekening van de effecten van het recht op de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor is het van belang om eerst in te schatten hoe vaak het voor zal komen dat een verdachte de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor wenst. In figuur 3 is het onderdeel 'verhoren met aanwezigheid van een raadsman' weergegeven.



Figuur 4: Onderdeel simulatiemodel 'Verhoren met aanwezigheid van een raadsman'

87 De instroom van het model wordt bepaald door het aantal te verhoren verdachten. In het model wordt hiervoor onderscheid gemaakt naar verschillende groepen verdachten:

1. In de eerste plaats worden te verhoren volwassen en minderjarige verdachten onderscheiden;
2. Binnen deze groepen wordt vervolgens onderscheid gemaakt naar verdachten van:
   a. Een strafbaar feit waarop een maximum gevangenisstraf van zes jaar of meer staat,
   b. Een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast (VH-feit) met een maximum gevangenisstraf van minder dan zes jaar (overige VH-feiten);
   c. Een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast (niet VH-feiten).

88 De verschillende groepen te verhoren verdachten vormen de instroom voor het model. Uitgangspunt in het model is dat alleen die verdachten die voorafgaande aan het eerste verhoor beroep doen op hun consultatierecht, eventueel een raadsman bij het verhoor willen[7]. Daarom wordt eerst berekend hoeveel verdachten voor het eerste verhoor gebruikmaken van het recht op een consult van een raadsman. Daarna wordt uitgerekend hoeveel verhoren er direct op de consultatie volgen en hoeveel verhoren op een later moment worden gepland. De reden voor dit onderscheid is dat er verschillen optreden in de logistieke gevolgen.

89 Een deel van de te verhoren verdachten heeft naast een consultatierecht ook recht op de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor. In het huidige conceptwetsvoorstel betreft dit volwassen verdachten van een feit waar een maximum gevangenisstraf van zes jaar of meer op staat. Minderjarige verdachten hebben altijd recht op verhoorbijstand. Op basis van het ingeschatte deel van de verdachten dat ook daadwerkelijk gebruik wil maken van dat recht, wordt met het model berekend hoeveel eerste verhoren er zullen zijn waarin de verdachte zich laat bijstaan door een raadsman.

90 Als verdachten recht hebben op bijstand bij het eerste verhoor, dan hebben zij dat ook bij eventuele vervolgverhoren. Met behulp van het model wordt, op basis van het aantal vervolgverhoren, berekend bij hoeveel van de vervolgverhoren verdachten worden bijgestaan door een raadsman.

91 Met de aantallen (vervolg)verhoren met bijstand van een raadsman worden in de twee andere modelonderdelen berekeningen gemaakt over de effecten die dit heeft op de werklast bij de politie en de advocatuur.

[7] Volgens de wet kan een verdachte, indien hij voldoet aan de voorwaarden van de wet, ook aanspraak maken op het recht van bijstand tijdens het verhoor als hij geen consultatie heeft gehad. De aanname in deze impactanalyse is dat het deel van de verdachten dat na een consult toch afziet van rechtsbijstand tijdens het verhoor gelijk is aan het deel dat zonder consultatie alsnog een beroep op doet op rechtsbijstand tijdens het verhoor.

4.1.2 Effecten verhoorbijstand op politie

92 Als er door het wetsvoorstel (meer) verhoren zullen plaatsvinden waarin de verdachte zich laat bijstaan door een raadsman, dan heeft dit effecten op de werklast van de politie (zie ook de beschrijving van het conceptuele model in hoofdstuk 3). In het model zijn de volgende effecten opgenomen:

1. Extra tijd voor de politie als direct gevolg van de aanwezigheid van de raadsman (hoofdeffect);
2. Extra tijd ten gevolge van escalaties (hoofdeffect);
3. De gevolgen van het ‘extra’ zwijgen door verdachten ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor (neveneffect);
4. De benodigde hoeveelheid extra verhoorkamers als de bestaande verhoorkamers te klein zijn voor de aanwezigheid van een raadsman (neveneffect).

Gevolgen aanwezigheid raadsman in het model

93 De aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor heeft directe gevolgen voor de tijdsbesteding van de politie. Deze hangen deels af van de aansluiting van het verhoor op de consultatie. In de eerste plaats moet in die gevallen waarin het verhoor niet direct volgt op de consultatie een afspraak worden gemaakt met de raadsman. Vervolgens moet de raadsman bij binnenkomst naar de verhoorruimte worden begeleid door een arrestantenbewaarder. In de impactanalyse is aangenomen dat dit alleen extra tijd kost bij verhoren die niet direct op de consultatie volgen en vervolgverhoren. Als het verhoor direct op de consultatie volgt, kan de raadsman samen met de verdachte naar de verhoorkamer worden begeleid. Het begeleiden van de verdachte moet toch gebeuren en gebeurt nu ook al. Dit kost geen extra tijd voor de politie.

94 De aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor kan ervoor zorgen dat het verhoor langer duurt. Of en zo ja in welke mate dit zal voorkomen, is afhankelijk van de rol die de raadsman krijgt in de uitwerking van het wetsvoorstel. In de impactanalyse wordt daarom gewerkt met een aantal scenario’s.

Extra tijd ten gevolge van escalatie

95 De escalatie richting de officier van justitie zal extra tijd kosten. Aangezien de verwachting van de experts is dat het belang van het onderzoek slechts sporadisch aanleiding geeft om het verhoor zonder raadsman te beginnen, is deze escalatiemogelijkheid niet in het model opgenomen. De extra tijd als gevolg van de twee andere escalatiemogelijkheden, overleg indien de raadsman te laat is en overleg als de raadsman zich niet aan de afspraken over zijn rol houdt, zijn wel opgenomen in het rekenmodel. Op basis van een inschatting van hoe vaak het voor zal komen dat een raadsman te laat is en de extra tijd die nodig is om hierover met de officier van justitie te overleggen, wordt met het model de totale tijd berekend die de politie besteedt als gevolg van escalatie.

Gevolgen van het 'extra' zwijgen

96 Aangezien er weinig bekend is over het verband tussen de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor en het zwijgen van verdachten, is in het rekenmodel een onderdeel opgenomen waarin de effecten van extra zwijgen op het werk van de politie worden uitgewerkt. Gezien de onzekerheid is in het model de mogelijkheid (een 'knop') ingebouwd om het effect van 'extra' zwijgen wel of niet mee te nemen in de berekening van de effecten.

97 Het modelonderdeel 'extra zwijgen' werkt als volgt. Allereerst wordt de procentuele toename berekend van het aantal zwijgende verdachten ten opzichte van de huidige situatie. Vervolgens worden de volgende effecten hiervan voor de politie doorgerekend:

1. Voor de geplande aanhoudingen wordt de extra onderzoekstijd voor alle zaken uitgerekend (dus niet alleen de zaken waarin 'extra' wordt gezwegen). Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor een deel van de georganiseerde misdaad- en zware criminaliteitszaken;
2. Voor de verdachten die op heterdaad zijn aangehouden, wordt de extra werklast ten gevolge van de verdachten die extra zwijgen berekend;
3. Jeugdige verdachten die worden verdacht van een Halt-waardig feit kunnen niet naar Halt worden doorverwezen wanneer zij zwijgen. Voor de Halt-waardige zaken wordt een inschatting gemaakt voor de gevolgen van het extra zwijgen;
4. Voor alle verdachten geldt dat zwijgen ertoe kan leiden dat zij langer kunnen worden vastgehouden in het belang van het onderzoek. Dit wordt berekend door alle extra zwijgende verdachten te vermenigvuldigen met een percentage dat ook daadwerkelijk langer wordt vastgehouden.

98 In het model wordt berekend wat de procentuele toename is van het aantal zwijgende verdachten en wordt de impact op de werklast bij de politie doorgerekend. Met de uitkomsten van bovengenoemde effecten van het wetsvoorstel op de werklast bij de politie wordt in het model de totale impact op de werklast van de politie berekend in fte's.

Extra verhoorkamers

99 Het aantal extra benodigde verhoorkamers wordt berekend aan de hand van het aantal verhoren waarbij een raadsman én een tolk aanwezig zijn. Op basis van het aantal verhoren dat per maand kan plaatsvinden in een verhoorruimte, wordt het aantal extra verhoorruimtes uitgerekend.

100 Als de rol van de raadsman andere eisen stelt aan de omvang van de verhoorruimte, kan het zijn dat nog meer verhoorruimtes niet voldoen. Dit is niet meegenomen in het rekenmodel.

4.1.3 Effecten verhoorbijstand advocatuur

101 Met het model wordt ook de werklast voor de advocatuur berekend. Het betreft de tijdsduur die door de advocaten wordt besteed als direct gevolg van de aanwezigheid bij het verhoor, zoals deze in hoofdstuk 3 zijn beschreven.

102 In het model wordt de tijd die gemoeid is met deze extra activiteiten vermenigvuldigd met het aantal (extra) verhoren waarbij een raadsman aanwezig is, om zo de totale extra tijdsinspanning voor de advocatuur te berekenen. In een aantal gevallen geldt de extra tijdsbesteding alleen voor de aanwezigheid bij verhoren die niet direct volgen op de consultatie. Dit betreft de reistijd naar en van het politiebureau en de tijd voor het aanmelden en begeleiden naar de verhoorkamer en weer naar buiten. Indien het verhoor wel direct volgt op de consultatie, is het uitgangspunt in het model dat dit niet leidt tot extra tijdsbesteding.

4.2 Gegevens en aannames

103 Het rekenmodel wordt 'gevoed' met beschikbare gegevens en met, in overleg met de door de experts vastgestelde, aannames. In de navolgende paragrafen worden deze modelparameters beschreven.

4.2.1 Aantal zaken volwassen en minderjarigen

104 Het totaal aantal aangehouden gehoorde verdachten in 2009 ligt tussen de 310.000 en 360.000. In een onderzoek naar de impact van de invoering van Salduz[8] worden deze aantallen als onder- en bovengrens gehanteerd. Aangezien dit de meest recente, beschikbare gegevens zijn, worden deze cijfers gebruikt. Daarbij worden 310.000 zaken als uitgangspunt gehanteerd voor het basisscenario omdat dit het aantal verhoorde aangehouden verdachten is dat uit de politiesystemen naar voren kwam.

105 De wet heeft betrekking op een deel van deze zaken waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen minderjarigen en volwassenen. Bij de volwassenen is het recht van de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor beperkt tot de zaken met een strafdreiging van zes jaar of meer. Minderjarigen kunnen in alle gevallen aanspraak maken op rechtsbijstand tijdens het verhoor; alleen voor VH-feiten wordt dit vergoed door de Raad voor Rechtsbijstand.

<u>Volwassenen</u>

106 Volwassenen vormen de grootste groep aangehouden verdachten. Op basis van het eerder genoemde onderzoek naar de invoering van Salduz en een onderzoek naar de impact van Salduz op minderjarigen[9] kan worden gesteld dat 90% van alle verdachten meerderjarig is. Deze groep wordt voor het bepalen van de impact van de wet opgesplitst in drie categorieën:

1. Verdachten van een feit met een strafdreiging van zes jaar of meer (zesjaarsplusfeiten);
2. Verdachten van de overige VH-waardige feiten (exclusief de zesjaarsplusfeiten);
3. Verdachten van niet VH-waardige feiten.

[8] Andersson Elffers Felix, Meerkosten Rechtsbijstand Politieverhoor voor de Nederlandse Politie, 2010.

[9] Wondergem, B., Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor bij minderjarige verdachten, Lentenaer, 2011.

107 De categorie niet-VH-waardige feiten omvat 43% van alle zaken. De overige 57% is VH-waardig. Op basis van nader onderzoek van CVO (een steekproef onder zes korpsen) is de categorie ‘verdachten van VH-waardige feiten’ nader uitgesplitst. Hieruit blijkt dat ongeveer eenderde van alle VH-waardige zaken een zesjaarsplusfeit betreft en tweederde overige VH-feiten.

108 Tot slot moet nog een laatste correctie plaatsvinden. De overige VH-feiten zijn deels, als ze in vereniging worden gepleegd (voornamelijk winkeldiefstallen), ook zesjaarsplusfeiten. Het aandeel hiervan is in de steekproefgegevens niet af te leiden en moet daarom in de aannames met betrekking tot de procentuele verdeling over de categorieën gecorrigeerd worden.

109 Uit de steekproef blijkt wel dat 10% van alle zaken betrekking heeft op winkeldiefstal. Een analyse van de cijfers met betrekking tot winkeldiefstal van het korps Rotterdam-Rijnmond laat zien dat ongeveer 18% van deze zaken in vereniging wordt gepleegd. De categorie zesjaarsplusfeiten wordt daarom 2%-punt groter (een afronding van 10% maal 18%) en de categorie overige VH-feiten worden 2%-punt kleiner.

110 Voor volwassenen staat de definitieve indeling in de drie categorieën vermeld in tabel 1.

Indeling volwassen	6+	Overig VH	niet VH
Rapportage meerkosten Salduz	57%		43%
Steekproef	33%	67%	N.v.t.
Correctie in vereniging	2%	-2%	0%
Definitieve indeling	**21%**	**36%**	**43%**

Tabel 3: Overzicht indeling in categorieën voor volwassen verdachten

Minderjarigen

111 Voor de minderjarigen wordt een soortgelijke verdeling toegepast. Daarbij wordt uitgegaan van de cijfers die gehanteerd zijn in het onderzoek dat is uitgevoerd door Lentenear. Deze worden op vergelijkbare wijze gecorrigeerd, zoals de cijfers voor volwassenen. Uit deze cijfers blijkt dat 31% van de zaken niet VH-waardig is en dat 69% wel VH-waardig is. Uit een steekproef van het CVO, waarin slechts voor drie korpsen de cijfers voor jeugdigen zijn opgenomen, blijkt dat ongeveer een kwart betrekking heeft op zesjaarsplusfeiten. De nieuwe verdeling van de feiten is weergegeven in tabel 2.

112 De correctie voor winkeldiefstal wordt ook voor minderjarigen toegepast. Uit een grofmazige analyse van cijfers van het korps Rotterdam Rijnmond blijkt dat bij jeugdigen 40% van de zaken in vereniging wordt gepleegd. Voor deze zaken wordt dus een correctie van 4%-punt (10% maal 40%) toegepast, waarna de definitieve verdeling kan worden bepaald. Deze is weergegeven onderaan tabel 2.

Indeling volwassen	6+	Overig VH	niet VH
Impactanalyse Salduz Jeugd	69%		31%
Steekproef	26%	74%	N.v.t.
Correctie in vereniging	4%	-4%	0%
Definitieve indeling	**22%**	**47%**	**31%**

Tabel 4: Overzicht indeling in categorieën voor minderjarige verdachten

4.2.2 Het aantal consultaties

113 Naast het aantal aangehouden verdachten is ook het aantal consultaties van belang voor het rekenmodel. Op basis van de meest recente gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand vinden er ongeveer 35.000 consultaties per jaar plaats en wordt er in ongeveer 63.000 gevallen per jaar bijstand verleend in het kader van de inverzekeringstelling[10]. Als bij alle verdachten die gebruikmaken van bijstand bij het in verzekering stellen ook consultatie plaatsvindt, vinden er jaarlijks ongeveer 100.000 consultaties plaats.

4.2.3 Gebruik van het recht van de aanwezigheid van de raadsman

114 Over het gebruik van het recht van de aanwezigheid van de raadsman is weinig bekend. Voor minderjarigen zijn enkele praktijkcijfers bekend (in de Salduz-regeling bestond het recht op de aanwezigheid van een raadsman al voor een deel van de minderjarigen), maar deze zijn nog niet goed te duiden.
Ervaringscijfers uit Groot-Brittannië wijzen op een gebruik van ongeveer 50%[11]. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in dit land het rechtsbestel anders is dan in Nederland.

115 Gezien de beperkte beschikbaarheid van harde data over het gebruik van het recht op verhoorbijstand, wordt ten behoeve van het inschatten van de impact van de aanwezigheid van de raadsman met een drietal scenario's gewerkt. Deze drie scenario's zijn in overleg met de expertgroep vastgesteld. De drie scenario's zijn dat 30%, 50% en respectievelijk 70% van de doelgroep die recht heeft op rechtsbijstand hier na consultatie ook gebruik van maakt. Daarbij wordt 50% als basisscenario gehanteerd.

4.2.4 Volgtijdelijkheid consultatie en aanwezigheid raadsman bij verhoor

116 De volgtijdelijkheid van de consultatie en het daaropvolgende verhoor is van belang in het kader van een aantal onderdelen van de tijdsbesteding. In de gesprekken met de politie kwam een divers beeld naar voren. Enkele geïnterviewden gaven aan meestal direct na consultatie het verhoor te laten plaatsvinden. Er moet immers al gewacht worden tot de raadsman aanwezig is voor de consultatie; dat geeft de politie voldoende tijd om het verhoor voor te bereiden. Andere

[10] De Raad voor Rechtsbijstand verstrekt een toevoeging voor een consultatie of bijstand in het kader van IVS (inclusief consultatie). In de vergoeding voor bijstand in het kader van IVS is de vergoeding voor de consultatie opgenomen.

[11] Cape, E., Legal advice at the investigative stage in England and Wales, Strafblad februari 2011.

geïnterviewden gaven aan dat het regelmatig voorkomt dat er nog gewacht dient te worden op de uitkomsten van bijvoorbeeld de getuigenverklaringen.

117 In overleg met de expertgroep is de aanname gedaan dat in 75% van de eerste verhoren de aanwezigheid van de raadsman (bijna) direct volgt op de consultatie en dat het eerste verhoor voor 25% van de gevallen op een later tijdstip volgt.

4.2.5 De rol van de raadsman tijdens het verhoor

118 De (invulling van de) rol van de raadsman tijdens het verhoor is nog niet bekend. De komende maanden wordt deze rol, in overleg met de betrokken partijen, nader ingevuld. Omdat de rol nog niet bekend is, wordt in het model met een drietal mogelijkheden rekening gehouden[12]. Het betreft:

1. Zwijgende raadsman: raadsman is aanwezig, maar mag niets zeggen. In deze variant is de raadsman wel aanwezig, maar mag niet ingrijpen tijdens het verhoor. Alleen na afloop, bij het vaststellen van het proces-verbaal, speelt de raadsman een rol;
2. Raadsman met een procesrol: De aanwezige raadsman grijpt in als er naar zijn mening sprake is van ongeoorloofde druk of als de verdachte de vraag niet begrijpt. De raadsman mag dus alleen ingrijpen als er in het proces iets niet goed gaat. Inhoudelijk mag hij geen advies geven aan de verdachte;
3. Raadsman met proces- en inhoudelijke rol: de raadsman heeft naast de procesrol (zie de beschrijving van de vorige rol) eenmalig het recht om het verhoor stil te leggen voor overleg met de verdachte. Hierbij is er dus ook sprake van een inhoudelijke rol.

4.2.6 Duur verhoor en aantal verhoren per verdachte

119 Voor de totale tijdsbesteding van de advocatuur en politie is de aanwezigheid bij het verhoor een belangrijk onderdeel. Daarbij is zowel de duur van het verhoor als het aantal vervolgverhoren van belang. Op basis van de diverse gesprekken met politie en de advocatuur kan worden gesteld dat zowel de duur van het verhoor als het aantal verhoren zeer divers is.

120 Om een beeld te krijgen van de diversiteit van de verhoorduur geven wij aan welke type zaken het betreft.

1. De zesjaarsplusfeiten bestaan grotendeels uit:
   a. Moord/doodslag;
   b. Geweld met letsel/zware mishandeling;
   c. Handel in drugs;
   d. Diefstal uit woning, bedrijf en auto;
2. De overige VH-feiten bestaan voornamelijk uit:
   a. Winkeldiefstal;
   b. Eenvoudige mishandeling;
   c. Bedreiging;

[12] De scenario's zijn voor onderzoeksdoeleinden gebruikt en zijn niet bedoeld om richting te geven aan de discussie over de rol van de raadsman tijden het verhoor.

d. Geweldpleging (zonder letsel).

121 Gezien de diversiteit van zaken is het niet mogelijk om te spreken over een verhoorduur of een gemiddeld aantal verhoren. Tevens is er geen specifiek cijfermateriaal beschikbaar om deze gegevens te onderbouwen. Om deze reden wordt voor de impactanalyse gewerkt met een gemiddelde verhoorduur en een gemiddeld aantal verhoren per categorie zaken.

Aantal verhoren

122 Het aantal verhoren ligt meestal tussen de één en de tien, met een zeer beperkt aantal uitschieters naar boven (twintig tot dertig verhoren). Het volgende onderscheid kan worden gemaakt om zicht te krijgen op een aanname met betrekking tot het gemiddelde aantal verhoren:

1. Voor niet VH-zaken wordt over het algemeen uitgegaan van één verhoor; het houden van meer verhoren binnen de beschikbare tijd die beschikbaar is voor het ophouden voor onderzoek is bijna niet mogelijk;
2. Voor de overige VH-feiten wordt aangenomen dat gemiddeld één tot maximaal drie verhoren noodzakelijk zijn. Voor een winkeldiefstal (grootste groep) is meestal één verhoor nodig; voor een aantal andere zaken ligt het aantal verhoren hoger (twee tot drie). In de impactanalyse gaan wij uit van gemiddeld twee verhoren;

De zesjaarsplusfeiten betreffen veelal complexere zaken, waar meer verhoren noodzakelijk zijn. TGO[13]-waardige zaken (ongeveer 5% van alle zaken) kunnen wel tien of meer verhoren omvatten terwijl een winkeldiefstal in vereniging waarschijnlijk met één tot twee verhoren wel klaar is. Voor de impactanalyses gaan wij uit van gemiddeld drie verhoren per aangehouden verdachte.

Duur verhoren

123 De duur van de verhoren is in de praktijk ook zeer divers. Sommige verhoren duren nog geen kwartier terwijl aan de andere kant verhoren soms ook wel enkele uren kunnen duren. Uit het experiment 'Raadsman bij verhoor' dat betrekking had op levensdelicten, bleek een gemiddeld verhoor rond de twee uur te duren. Een beperkte inventarisatie van de duur van de bijstand van jongeren in het kader van de huidige Salduz-regeling bij Bureau Paardenveld in Utrecht laat voornamelijk verhoorduren zien van 15 tot 45 minuten.

124 Voor zesjaarsplusfeiten wordt aangenomen dat een verhoor gemiddeld twee uur zullen duren. Van alle andere zaken wordt aangenomen dat een verhoor iets korter duurt en gemiddeld anderhalf uur in beslag neemt.

Totale verhoorduur

[13] Team Grootschalige Opsporing.

125 De aannames ten aanzien van de duur en het aantal verhoren kunnen ook vertaald worden naar een totale verhoorduur. In 2003 is onderzoek gedaan naar deze totale verhoorduur. Deze bleek gemiddeld op vijf uur te liggen, waarin zowel aangifte, getuigenverhoren als verdachtenverhoren meegerekend waren. Aangenomen mag worden dat ruim de helft van de tijd besteed wordt aan verdachtenverhoren waardoor de gemiddelde totale verhoorduur circa drie uur is.

126 Dit cijfer kan gebruikt worden om de ingeschatte verhoorduren te valideren. In tabel 5 zijn per categorie de aannames met betrekking tot de verhoorduur en het aantal verhoren opgenomen. Op basis daarvan kan de gemiddelde totale verhoorduur (aantal verhoren maal gemiddelde verhoorduur) worden berekend. Dit komt ook uit op drie uur per verdachte.

Percentage	# verhoren	Duur	Tijdsbesteding
21%	3	2	6
36%	2	1,5	3
43%	1,1	1,5	1,65
Totaal			**3,0**

Tabel 5: Aannames met betrekking tot verhoorduur en aantal verhoren

4.2.7 Overige tijdbestedingen politie en advocatuur

127 De extra tijdsinspanningen voor de politie zijn weergegeven in tabel 6. Deze informatie is tot stand gekomen door middel van gesprekken met zeven leidinggevenden van rechercheafdelingen van drie politiekorpsen (zie bijlage B). De volgende onderdelen vragen extra tijdsbesteding:

1. De planning van het verhoor (afspraak maken met raadsman, het registreren van deze afspraak);
2. Afstemming met de officier van justitie bij uitzonderingen of bij te late aanwezigheid raadsman;
3. Meelopen met de raadsman naar de verhoorkamer door een arrestantenbewaarder;
4. Extra verhoorduur (verhoor duurt langer door aanwezigheid raadsman);
5. In ontvangst nemen van opmerkingen op het proces-verbaal met de raadsman (de raadsman zal naar verwachting het proces-verbaal van verhoor nauwkeurig doorlezen en eventuele opmerkingen met de politie bespreken)[14];
6. Escalatie bij onenigheid met betrekking tot de rol van de raadsman (aangenomen wordt dat bij de eerste escalatie er contact is met de hulpofficier en dat pas daarna contact met een Officier van Justitie noodzakelijk is).

Onderdeel	**Extra tijdsbesteding**	**Bandbreedte**
Planning verhoor	15 min	5 - 30 min

[14] Op basis van de interviews met de politie is de aanname dat het pv van het verhoor vrijwel direct na het verhoor gereed is.

Onderdeel	Extra tijdsbesteding	Bandbreedte
Afstemmen met OvJ bij uitzondering of te laat zijn	weglaten, alleen aantallen meenemen voor OM	5 - 30 min
Meelopen naar verhoorkamer	10 min	5 - 10 min
Extra duur verhoor	* Bij zwijgende raadsman: bij aanvang beperkt meer tijd dan voor invoering (+5%), daarna neutraal * Bij raadsman met procesrol: bij aanvang beperkt meer tijd dan voor invoering (+10%), daarna neutraal * Bij raadsman met inhoudelijke en procesrol: als vorige scenario met gemiddeld 20 minuten extra	N.v.t.
In ontvangst nemen commentaar pv van advocaat	30 minuten	15 min - 1 uur
Escalatie	5% bespreekt met hovj, 20% daarvan leidt tot escalatie met ovj	0 - 45 min

Tabel 6: Componenten van de extra tijdsinspanning

128 Voor de advocatuur is de aanwezigheid bij het politieverhoor in de meeste gevallen extra tijdsbesteding. De aanwezigheid zelf kost de meeste tijd, maar er is nog een aantal andere uit te voeren activiteiten die tijd kosten - zie tabel 7::

1. Reistijd van en naar de verhoorlocatie;
2. Wachttijd voordat het verhoor aanvangt (inclusief lopen naar verhoorkamer);
3. Het afstemmen van het proces-verbaal met de politie;
4. Vervolgacties naar aanleiding van het verhoor (het betreft hier zaken als verslaglegging, eventuele getuigen spreken, contact familie en werkgever).

Onderdeel	Extra tijdbesteding	Bandbreedte
Reistijd van en naar locatie	1 uur	0,5 uur - 1,5 uur
Wachttijd voor verhoor	15 min	
Het politieverhoor	zie duur verhoor en voor extra tijd aannames politie	Zeer divers
Het afstemmen van het proces-verbaal	30 min	
Vervolgacties en nadere uitwerking t.g.v. aanwezigheid	30 min	

Tabel 7: Aannames extra tijdsbesteding advocatuur

4.2.8 Aannames ten aanzien van het aantal extra benodigde verhoorruimtes

129 Voor het bepalen van het aantal benodigde verhoorruimtes is inzicht nodig in het percentage verhoren waar een tolk bij aanwezig is. Uit de steekproef van het CVO onder 6 korpsen blijkt dat 14% van de gehoorde verdachten niet van de Nederlandse nationaliteit is. Uit Criminaliteit en

Rechtshandhaving 2009[15] blijkt een soortgelijk beeld; ongeveer 20% van alle gehoorde verdachten beschikt niet over de Nederlandse nationaliteit of 1e generatie allochtoon is. Voor dit onderzoek wordt daarom, aangenomen dat voor 20% van de verhoren een tolk aanwezig moet zijn.

130 Verder nemen wij aan dat er dagelijks gemiddeld 2,5 verhoor plaats kan vinden in een verhoorruimte. Dat betekent dat er jaarlijks ongeveer 900 verhoren plaats kunnen vinden.
Bij een laag aantal verhoorruimtes moet rekening worden gehouden met het feit dat het niet mogelijk is om een halve verhoorruimte ergens te plaatsen. In dat geval moet worden gekeken naar het aantal verhoorlocaties en zal per locatie een verhoorruimte moeten worden aangepast om ruimte te bieden voor verdachte, verhoorder, tolk en raadsman.

4.2.9 Overige aannames

131 Voor het rekenmodel is nog een aantal andere aannames van belang. Deze worden hierna beschreven.

<u>De gevolgen van extra zwijgen</u>

132 Als er extra wordt gezwegen is de aanname dat verhoren korter duren. Aangenomen wordt dat de verhoren in deze gevallen ongeveer de helft korter duren.

<u>Bij specifieke zaken leidt de aanwezigheid van de raadsman tot extra opsporingswerk</u>

133 Mogelijk leidt de aanwezigheid van de raadsman tot extra zwijgen en maakt dat extra opsporingswerkzaamheden noodzakelijk. In deze impactanalyse is de aanname gemaakt dat ongeveer de helft van de zaken zogenaamde ´ad hoc´ zaken betreft waar de politie eigenlijk niet op kan anticiperen (ook wel ‘heterdaad’ genoemd). Voor deze zaken kan de politie geen werk vooraf doen; hooguit kan er, bij zwijgen, extra werk achteraf verricht moeten worden.

134 De andere helft van de zaken betreft geplande aanhoudingen en onderzoek, waar de politie dus wel de mogelijkheid heeft tot meer onderzoek vooraf. Aangezien het niet mogelijk is om vooraf in te schatten of de verdachte gebruik gaat maken van de aanwezigheid van de raadsman, zal de politie dan in de meeste gevallen vooraf extra onderzoek moeten gaan verrichten.

135 In de expertgroep werd opgemerkt dat bij extra onderzoek er voor een deel van de zaken, betreffende zware criminaliteit en georganiseerde misdaad, nu ook al alles aan wordt gedaan om bewijs te verkrijgen. In overleg met de expertgroep is de aanname gedaan dat dit 10% van alle zesjaarsplusfeiten betreft.

<u>Niet alle zaken voor minderjarigen zijn geschikt voor Halt</u>

[15] Heer-de Lang, N.E. de (red.), Kalidien, S.N. (red.), Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009, WODC, 2010.

136 Zoals eerder beschreven moeten minderjarigen, om in aanmerking te komen voor een Halt-afdoening, onder andere een bekentenis afleggen. Als een minderjarige zwijgt, volgt geen bekentenis en wordt dus niet aan deze voorwaarde voldaan. Niet alle zaken en minderjarige verdachten zijn geschikt voor een Halt-verwijzing. Daarom wordt in het model ook niet elke zaak en elke minderjarige als Halt-waardig beschouwd.

137 Voor het bepalen van de gevolgen zijn de volgende aannames gemaakt. Van de zesjaarsplusfeiten wordt 25% van de zaken als Halt-waardig beschouwd (voornamelijk winkeldiefstallen in vereniging). Van de overige VH-feiten wordt 40% als Halt-waardig beschouwd en van de niet VH-feiten wordt 50% als Halt-waardig beschouwd.

5. Resultaten

138 Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de resultaten van de impactanalyse. Eerst worden de gehanteerde scenario's beschreven. Vervolgens komen de resultaten van de drie hoofdscenario's aan de orde. Daarna volgen de uitkomsten van een aantal andere scenario's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kwalitatieve beschrijving van een aantal mogelijke gedragseffecten, voor zover deze niet zijn meegenomen in de berekeningen.

5.1 Gehanteerde (hoofd)scenario's

139 Het model bevat een aantal onzekere aspecten. Het betreft onder andere:
1. Het aantal zaken waar de wet betrekking op heeft;
2. De ingeschatte aanwezigheid van de raadsman;
3. De rol van de raadsman;
4. De mogelijkheid dat de aanwezigheid van de raadsman tot extra zwijgen leidt.

140 Daarnaast is de keuze voor de reikwijdte van de wet nog niet definitief vastgesteld. De doelgroep zou voor volwassenen eventueel uitgebreid kunnen worden naar alle VH-feiten. Daarnaast is er nog de mogelijkheid om de raadsman op bepaalde tijdstippen op het politiebureau vast aanwezig te laten zijn. Door al deze mogelijkheden te combineren, ontstaan tientallen mogelijke scenario's. Om de resultaten overzichtelijk te kunnen weergeven, is gekozen om te werken met een aantal hoofdscenario's. De gevolgen van een aantal andere keuzes worden vervolgens apart beschreven waarbij het hoofdscenario als uitgangspunt geldt.

5.1.1 Hoofdscenario's

141 De resultaten van het onderzoek beschrijven wij aan de hand van drie hoofdscenario's. Het betreft een lage variant, het basisscenario en een hoge variant. Bij de verschillende scenario's wordt gevarieerd met het percentage aanwezigheid van de raadsman (30%, 50% of 70%) en de rol die de raadsman heeft[16]. De volgende aspecten worden als constant beschouwd: het aantal zaken (310.000), de grens waarbij volwassenen aanspraak kunnen maken op de aanwezigheid van een raadsman, of er extra gezwegen wordt en de permanente aanwezigheid van een raadsman. De gehanteerde hoofdscenario's zijn in tabel 6 weergegeven.

[16] Er zijn negen combinaties mogelijk (drie mogelijkheden voor de aanwezigheid van de raadsman maal drie mogelijke rollen voor de raadsman). In deze rapportage is echter gekozen om met drie scenario's te werken. Een basisscenario en de twee uiterste scenario's. De uitkomsten van de overige zes scenario's vallen binnen deze bandbreedte.

Onderdeel	Lage variant	Basisscenario	Hoge variant
Aanwezigheid raadsman	30%	50%	70%
Rol raadsman	Zwijgend	Procesrol	Inhoudelijke en procesrol
Aantal zaken	310.000	310.000	310.000
Reikwijdte wet volwassen	Zesjaarsplusfeiten	Zesjaarsplusfeiten	Zesjaarsplusfeiten
Extra zwijgen	Geen extra zwijgen	Geen extra zwijgen	Geen extra zwijgen
Raadsman permanent aanwezig	Nee	Nee	Nee

Tabel 8: Overzicht van de drie hoofdscenario's

5.1.2 Gevolgen overige keuzes

142 Naast de hoofdscenario's wordt apart gerapporteerd over de gevolgen van de overige keuzes:

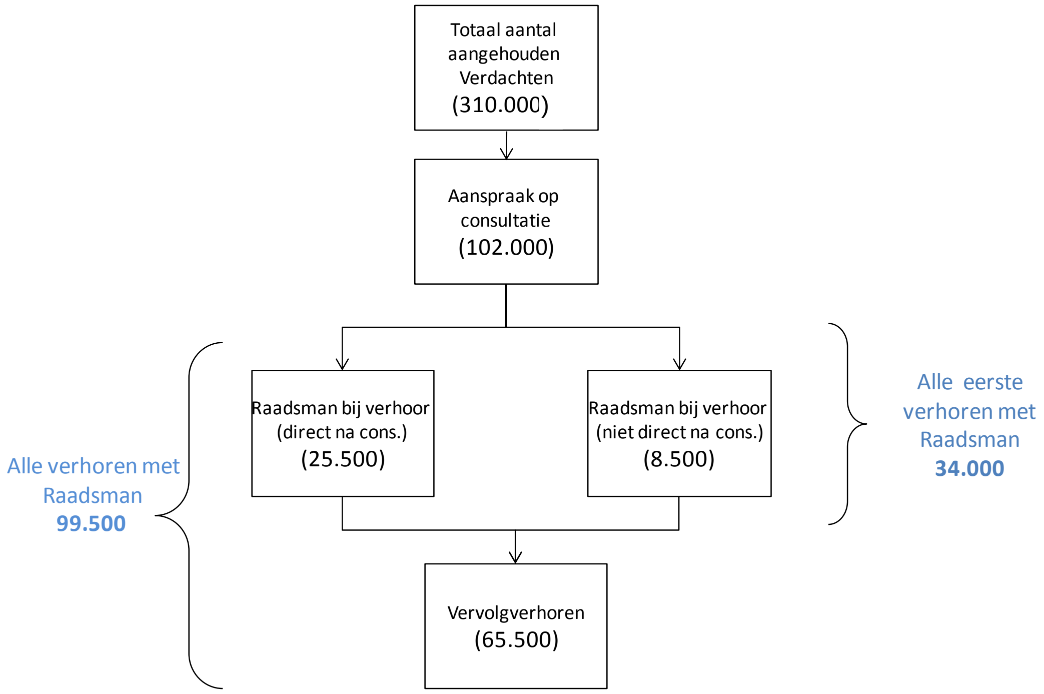
1. Het aantal zaken kan hoger liggen dan 310.000. Daarom worden ook de gevolgen berekend als er 360.000 zaken instromen. De aanname hierbij is dat de relatieve verdeling over de categorieën (minderjarig/volwassenen en strafdreiging) gelijk is aan wat eerder is verondersteld;
2. De reikwijdte van de wet voor doelgroep volwassenen: naast de in het wetsvoorstel opgenomen grens voor zesjaarsplusfeiten voor volwassenen worden ook de gevolgen in beeld gebracht als alle verdachten van VH-feiten recht hebben op de aanwezigheid van een raadsman bij verhoor;
3. De effecten van het extra zwijgen: hierbij wordt aandacht besteed aan de gevolgen van 5% en 10% extra zwijgen ten opzichte van Salduz;
4. De effecten van het gedeeltelijk centraal afhandelen van de verhoren, waarbij een raadsman 'standaard' op het politiebureau aanwezig is.

5.2 Resultaten hoofdscenario's

143 De navolgende paragrafen bevatten de uitkomsten van de hoofdscenario's. Deze uitkomsten geven een indicatie van de gevolgen van de aanwezigheid van de raadsman bij de politieverhoren bij de zesjaarsplusfeiten.

5.2.1 Aantal verhoren met raadsman

144 In figuur 4 is weergegeven hoe het aantal verhoren waarbij een raadsman aanwezig is, is berekend. Deze berekeningen hebben betrekking op het basisscenario; later in dit hoofdstuk beschrijven we de bandbreedte van de resultaten. Te zien is dat niet bij alle verhoren de verdachte recht heeft op de aanwezigheid van een raadsman en ook niet in alle gevallen waarin hij dat recht wel heeft, hier aanspraak op zal maken.



Figuur 5: Overzicht aantal verdachten die gebruik maken van verhoorbijstand

145 In figuur 4 is te zien dat van alle aangehouden verdachten er ruim 100.000 recht hebben én aanspraak maken op consultatie voorafgaand aan het verhoor. Als uit wordt gegaan van de aannames van het basisscenario leidt dat vervolgens tot 34.000 verhoren waarin de verdachte recht heeft en aanspraak maakt op aanwezigheid van een raadsman tijdens het verhoor. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is het uitgangspunt dat in nagenoeg alle zaken waarin bij het eerste verhoor een raadsman aanwezig was ook bij het vervolgverhoor een raadsman aanwezig zal zijn. Er zal dan sprake zijn van 65.000 vervolgverhoren waarbij de raadsman aanwezig moet zijn. Uitgaande van de aannames in het basisscenario leidt dit tot een totaal van bijna 100.000 verhoren per jaar waarbij een raadsman aanwezig is. Dit betreft circa 85.000 (85%) verhoren met volwassen verdachten. De overige 15.000 (15%) verhoren hebben betrekking op minderjarige verdachten.

146 Voor minderjarige verdachten geldt dat een deel nu ook al recht heeft op en gebruikmaakt van bijstand van een raadsman bij het verhoor. De circa 15.000 verhoren voor minderjarigen waarbij een raadsman aanwezig is kunnen dus niet allemaal worden gezien als extra aantallen ten opzichte van de huidige situatie. Omdat er op dit moment nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn voor verhoorbijstand van minderjarige verdachten, is in deze impactanalyse aangenomen dat al deze gevallen van verhoorbijstand extra zijn. Voor minderjarige verdachten zijn deze 15.000 gevallen van verhoorbijstand dan ook een bovengrens.

147 Op basis van het totale aantal verhoren met een raadsman kan de extra tijd voor politie, advocatuur en OM worden ingeschat. In tabel 9 is voor het basisscenario weergegeven wat voor deze groepen de extra tijd is per verhoor waarbij een raadsman aanwezig is en wat dit betekent voor de totale extra tijd. De aannames over de tijdsbesteding per verhoor zijn toegelicht in hoofdstuk 4.

Werklasteffecten basisscenario	Totale extra tijd per jaar (uur)	fte per jaar
Politie		
Extra tijd voor recherche	113.000	85
Extra tijd voor arrestantenbegeleider	19.000	15
Extra tijd hovj voor afstemmen escalatie	1.000	1
Totaal politie	*132.000*[17]	*100*[72]
Advocatuur		
Extra tijd raadsman	395.000	280
OM		
Extra tijd ovj i.v.m. afstemmen	1.000 uur	1 fte

Tabel 9: Overzicht werklasteffecten basisscenario

148 De tabel laat voor het basisscenario zien dat door de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor bij de recherche ongeveer 85 fte extra nodig is, doordat het verhoor langer duurt en omdat ze in sommige gevallen moeten overleggen met de (hulp)officier van justitie. Voor arrestantenbegeleiders is circa 15 fte aan extra tijd nodig voor het maken van afspraken met advocaten en het begeleiden naar de verhoorkamers. Voor de hulpofficieren van justitie brengt de aanwezigheid van de raadsman ongeveer 1 fte aan extra werk met zich mee. Dit betreft de tijd voor overleg met de verhoorders als de raadsman zich niet gedraagt zoals het een raadsman betaamt. In totaal betekent dit dat de politie naar verwachting ongeveer 100 fte extra moet inzetten voor verhoren als er een raadsman bij aanwezig is.

149 Met name voor de arrestantenbewaarders is de extra tijdsbesteding beperkt. Uit de gesprekken met de politie blijkt echter wel dat deze functionarissen niet altijd direct beschikbaar zijn voor het begeleiden van een raadsman, omdat er een aantal werkzaamheden is die arrestanten bewaarders niet alleen kunnen en mogen uitvoeren. Dat betekent dat of hun werkwijze enigszins moet worden aangepast of dat er op bepaalde tijdstippen extra personeel aanwezig dient te zijn.

150 Voor de advocatuur is ook sprake van extra tijdsinspanning door de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. Het betreft naar verwachting een extra werklast van 280 fte per jaar.

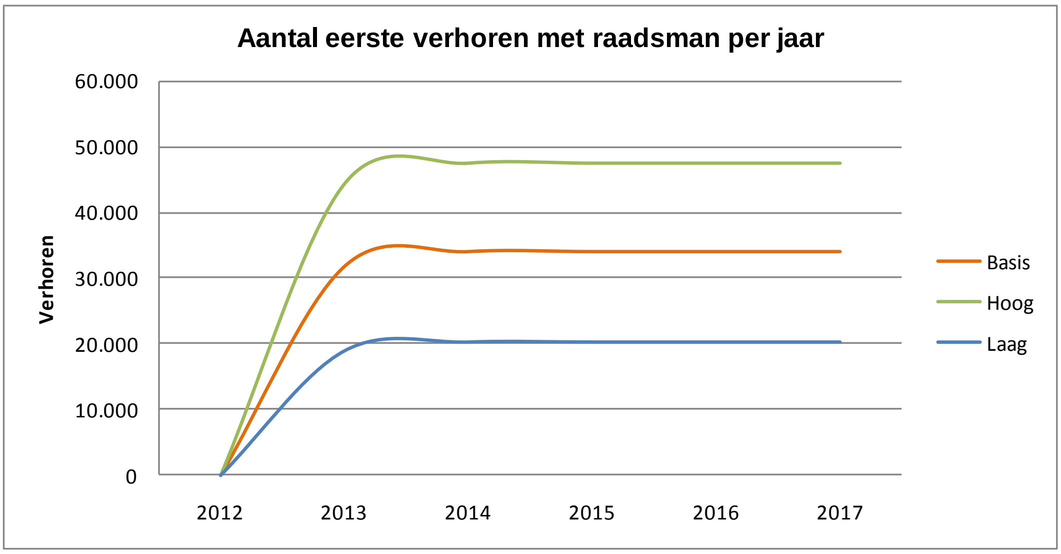
151 Tot slot kan de (gewenste) aanwezigheid van de raadsman een werklasteffect hebben voor het OM. Er is sprake van ongeveer 4.700 escalaties voor de officier van justitie; wat resulteert in een beperkte verhoging van de werklast.

152 Voor de Raad voor Rechtsbijstand en de piketcentrale betekent de invoering van de wet de verwerking van circa 34.000 extra declaratieverzoeken per jaar.

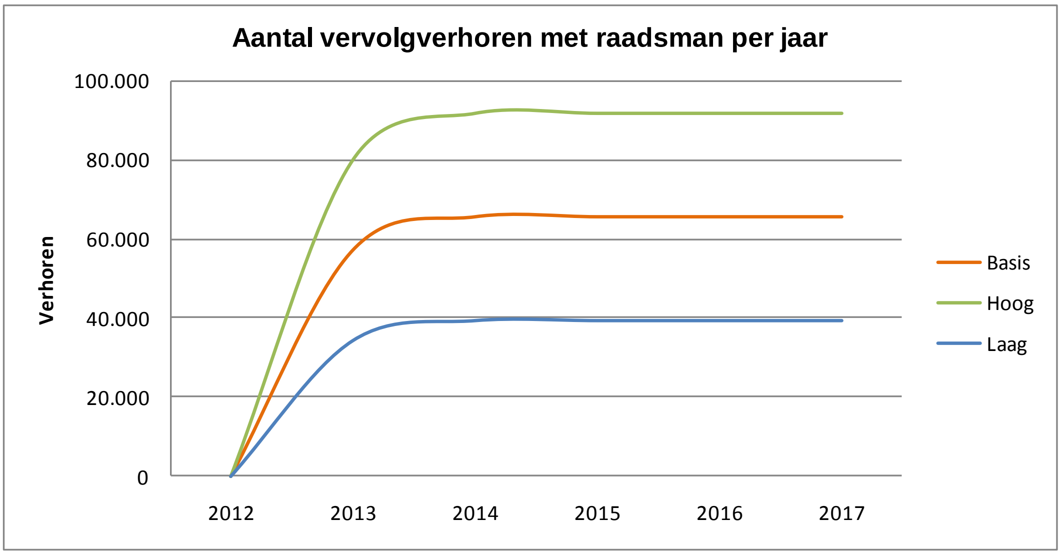
[17] Telt niet geheel op als gevolg van afronding.

5.2.2 Effect politie voor de drie hoofdscenario's

153 In figuren 6 en 7 is voor de drie hoofdscenario's het aantal verhoren met aanwezigheid van de raadsman weergegeven.



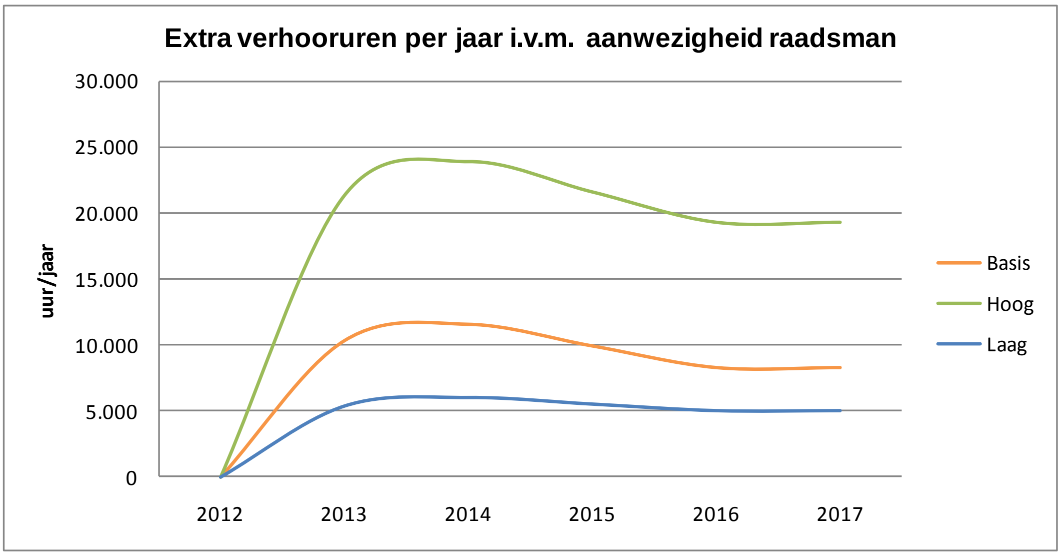
Figuur 6: Aantal eerste verhoren



Figuur 7: Aantal vervolgverhoren

154 Figuur 6 laat zien dat de bandbreedte voor het aantal eerste verhoren met raadsman ligt tussen ongeveer 20.000 en 50.000 verhoren per jaar. Voor vervolgverhoren ligt de bandbreedte tussen bijna 40.000 en iets meer dan 90.000 verhoren met raadsman per jaar (zie figuur 7). Het verschil in het percentage aangehouden verdachten dat gebruikmaakt van het recht op rechtsbijstand (30% en 70%) verklaart de bandbreedte voor het aantal eerste verhoren met raadsman. Deze bandbreedte werkt vervolgens door in het aantal vervolgverhoren met raadsman, omdat daarvoor is aangenomen dat (nagenoeg) alleen die verdachten die bij het eerste verhoor een raadsman wensten, dat ook bij het vervolgverhoor doen.

155 In figuur 8 is weergegeven hoeveel extra verhooruren dit betekent voor de politie als gevolg van het aantal verhoren met aanwezigheid van een raadsman.



Figuur 8: Extra verhooruren voor de politie voor de drie hoofdscenario's

156 Het uiteindelijke aantal extra verhooruren varieert van circa 5.000 uur per jaar in het lage scenario tot bijna 20.000 uur in het hoge scenario. Dat de extra verhoorduur in de eerste jaren hoger uitvalt dan in de latere jaren, wordt veroorzaakt door een leereffect dat in het model is opgenomen. In het begin zullen degenen die het verhoor afnemen (en advocaten) wat meer tijd nodig hebben. Als de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor eenmaal gebruikelijk en gangbaar is geworden, zal de extra verhoorduur weer dalen.

157 In tabel 10 is het totale werklasteffect van de drie scenario's voor de politie weergegeven.

Werklasteffect voor politie fte/jaar 1 fte = 1300 uur	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Laag	0	65	70	65	60	60
Basis	0	120	130	115	100	100
Hoog	0	230	255	235	215	215

Tabel 10: Werklasteffecten voor de politie in fte per jaar

158 Het uiteindelijke werklasteffect voor de politie ligt tussen de 60 fte voor het lage scenario en 215 fte voor het hoge scenario. In het begin zal het effect iets groter zijn, omdat de politie zich de nieuwe procedures eigen moet maken. Met de verdeling over volwassenen en jeugd betekent dit dat het werklasteffect voor de politie van verhoorbijstand voor volwassenen tussen 50 en 185 fte bedraagt en voor minderjarigen tussen 10 en 30 fte.

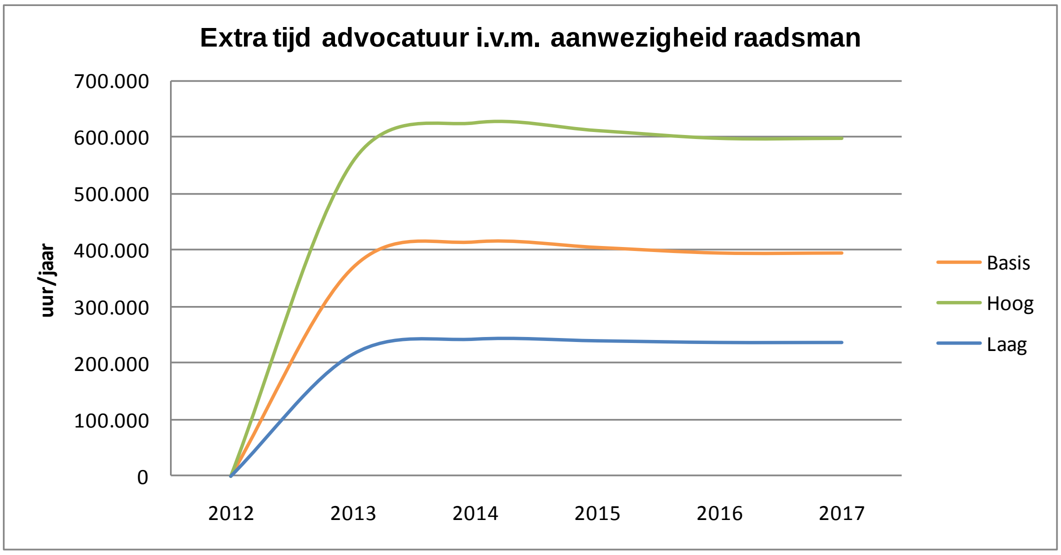
159 Voor de politie speelt niet alleen een werklasteffect. De aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor heeft ook logistieke en ruimtelijke gevolgen. Een deel van de bestaande verhoorruimtes is wat betreft omvang niet geschikt voor de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor. In het model is uitgerekend hoeveel verhoren er na ingang van de wet zijn waarin en een raadsman en een tolk aanwezig zijn. Voor die gevallen wordt ervan uitgegaan dat er geen geschikte

verhoorruimtes zijn. Volgens die berekening zouden er in het lage scenario rond de 15, in het basisscenario tussen de 20 en 25 en in het hoge scenario rond de 30 verhoorruimtes extra moeten zijn of moeten worden aangepast. Op dit moment beschikt de politie over ongeveer 1.600 verhoorruimtes.

160 De berekeningen van de extra benodigde verhoorruimtes betreffen een ruwe inschatting. Er is bij de berekening niet gekeken hoe deze extra ruimtes over de regio's verdeeld moeten worden. Er is, zoals eerder aangegeven, geen rekening gehouden met de rol en plaats van de raadsman en de mogelijke invloed die deze heeft op de geschiktheid van de bestaande verhoorruimtes.

5.2.3 Effecten advocatuur voor hoofdscenario's

161 In figuur 9 is voor de drie scenario's de extra benodigde tijd voor de advocatuur weergegeven voor de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor.



Figuur 9: Extra werklast voor de advocatuur voor de drie hoofdscenario's

162 In het lage scenario, waarin minder verdachten een beroep doen op de aanwezigheid van de raadsman, is het werklasteffect ongeveer 230.000 uur per jaar (extra). In het hoge scenario, waarin meer mensen een beroep doen op de raadsman en waarin de verhoorduur ook langer is, kost de aanwezigheid de advocatuur ongeveer 600.000 uur per jaar (extra). In tabel 11 staat wat dit effect in fte's bedraagt.

Werklasteffect voor advocatuur FTE/jaar 1 FTE = 1400 uur	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Laag	0	155	175	170	170	170
Basis	0	265	295	290	280	280
Hoog	0	400	445	435	425	425

Tabel 11: Werklasteffecten voor de advocatuur in aantal fte per jaar

163 Uiteindelijk is het werklasteffect voor de advocatuur minimaal 170 fte en maximaal 425 fte. Ook voor de advocatuur geldt dat het even duurt voor ze zich de nieuwe werkwijze hebben eigen gemaakt, waardoor het werklasteffect eerst iets hoger is en vervolgens afneemt. Het werklasteffect voor de advocatuur van verhoorbijstand voor volwassenen ligt tussen 145 en 360 fte en voor minderjarigen tussen 25 en 65 fte[18].

5.2.4 Effecten voor OM

164 Tabel 12 laat het werklasteffect voor het OM zien voor de drie hoofdscenario's.

Werklasteffect voor OM	Aantal contacten i.v.m. escalatie	Tijd voor escalaties (uur/jaar)
Laag	2.800	570
Basis	4.700	950
Hoog	6.600	1.330

Tabel 12: Werklasteffecten voor het OM

165 Zoals aangegeven, komt het werklasteffect voor het OM alleen voort uit contactmomenten als een raadsman te laat is of als hij zich tijdens het verhoor niet houdt aan de afspraken met betrekking tot zijn rol. De bandbreedte ligt tussen de 2.800 en 6.600 contacten met de officier van justitie per jaar. Ervan uitgaande dat een contactmoment 10 minuten duurt als de raadsman te laat is en 20 minuten in geval van escalatie, betekent dit een werklasteffect voor het OM (de officier van justitie) van tussen de 570 en 1.330 uur per jaar.

5.3 Resultaten andere scenario's

166 Er is nog een aantal andere onzekerheden in de aannames. De volgende paragrafen geven een beeld van de gevolgen van aanwezigheid van de raadsman als het aantal zaken hoger ligt, de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid of als verdachten extra zwijgen ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman.

5.3.1 Gevolgen als aantal zaken hoger ligt

167 In de hoofdscenario's ligt het totaal aantal aangehouden verhoorde verdachten op 310.000. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat dit aantal mogelijk ook hoger kan liggen met een bovengrens van 360.000 aangehouden gehoorde verdachten. Dit heeft gevolgen voor het aantal verhoren waarbij een raadsman aanwezig is en voor de werklast van de verschillende ketenpartners. De gevolgen worden weergegeven in tabel 13.

[18] Door afronding telt dit niet precies op tot het totaal aantal fte's bij advocatuur.

Variabele	Basisscenario (310.000 zaken)	360.000 zaken per jaar
Aantal consultaties	102.000	119.000
Aantal eerste verhoren met raadsman	34.000	39.000
Totaal aantal verhoren met raadsman	99.000	115.000
Extra fte politie	100	120
Extra fte advocatuur	280	325
Aantal contacten OM	4.700	5.400

Tabel 13: Basisscenario vergeleken met het scenario met 360.000 zaken

168 Volgens verwachting levert een groter aantal zaken ook een hoger gebruik van het recht op een raadsman bij het verhoor op. Het aantal eerste verhoren stijgt met ongeveer 5.000 per jaar naar 39.000 en het totaal aantal verhoren stijgt naar 115.000 per jaar.

169 Uiteraard heeft dit ook gevolgen voor de totale tijdsinspanningen van de politie, advocatuur en OM. Voor de politie zijn er 15 extra fte noodzakelijk (ten opzichte van het basisscenario). De advocatuur heeft bijna 30 extra fte nodig en het aantal contacten met het OM stijgt naar 5.400.

5.3.2 Uitbreiding van de reikwijdte van de wet

170 Wanneer de reikwijdte van de wet met betrekking tot de doelgroep volwassenen wordt uitgebreid om voor volwassenen verdacht van alle VH-feiten recht op verhoorbijstand te verlenen, zullen er ook meer verdachten aanspraak maken op de aanwezigheid van een raadsman. Bij deze analyse wordt uitgegaan van het feit dat consultatie voor alle VH-feiten verplicht wordt. De resultaten van deze bredere reikwijdte zijn weergegeven in tabel 14.

Variabele	Basisscenario (310.000 zaken)	Alle VH-feiten volwassenen
Aantal consultaties	102.000	177.000
Aantal eerste verhoren met raadsman	34.000	88.000
Totaal aantal verhoren met raadsman	99.000	208.000
Extra fte politie	100	205
Extra fte advocatuur	280	545
Aantal contacten OM	4.700	9.200

Tabel 14: Basisscenario vergeleken met scenario waarbij volwassenen bij alle VH-feiten recht hebben op een raadsman bij het politieverhoor

171 De gevolgen van het uitbreiden van de reikwijdte van de wet zijn duidelijk zichtbaar. Het aantal consultaties stijgt, als deze voor alle VH-feiten verplicht wordt gesteld, sterk. Het aantal eerste verhoren met een raadsman daarbij aanwezig verdrievoudigt bijna en het totaal aantal verhoren

met een raadsman verdubbelt. Dat het totaal aantal verhoren minder sterk stijgt dan het aantal eerste verhoren, hangt samen met het lager aantal vervolgverhoren bij de overige VH-feiten.

172 Doordat het totaal aantal verhoren verdubbelt, verdubbelt ook de benodigde extra inspanning bij de politie (naar ruim 200 fte), de advocatuur (naar bijna 550 fte) en het OM.

5.3.3 De effecten van extra zwijgen op de werklast

173 In de hoofdscenario's is het uitgangspunt dat er niet extra gezwegen zal worden als gevolg van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. In de komende paragrafen wordt een inschatting gegeven van de gevolgen voor de werklast van de politie als er wèl extra gezwegen wordt ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. De gevolgen kunnen worden beschouwd als neveneffecten en moeten worden opgeteld bij de gevolgen die bij de hoofdscenario's reeds zijn beschreven.

Extra onderzoek door de politie

174 Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, moet er bij de extra onderzoekstijd onderscheid worden gemaakt tussen aanhoudingen bij ad-hoczaken en geplande aanhoudingen.

1. Bij ad-hocaanhoudingen heeft het percentage 'extra' zwijgen een rechtstreekse invloed op het extra werk;
2. Bij de geplande aanhoudingen is vooraf niet bekend of er sprake is van de aanwezigheid van een raadsman en 'extra' zwijgen en daarom is er een effect op alle zaken.

175 Voor de ad-hoczaken zijn de gevolgen relatief beperkt. Bij 5% extra zwijgen moet in 5% van de ad-hoczaken waar een raadsman bij aanwezig is (17.000) extra onderzoek worden gedaan. Dit betreft dan ongeveer 840 zaken per jaar extra. Als uit wordt gegaan van 4 uur per zaak, volgens de expertgroep een redelijke inschatting, betreft dat ongeveer 3 fte. Bij 10% 'extra' zwijgen betreft het 1.700 per jaar extra en ongeveer 6 fte.

176 Voor de geplande aanhoudingen maakt het percentage 'extra' zwijgen niet uit. Alle aanhoudingen waar de wet betrekking op heeft, leiden potentieel tot extra onderzoeks-werkzaamheden. Het betreft ongeveer 29.000 zaken paar jaar. Als wederom wordt uitgegaan van een extra inspanning van 4 uur per zaak, dan komt de totale inspanning uit op ongeveer 90 fte.

Gevolgen extra zwijgen voor extra verblijf

177 Het ‘extra’ zwijgen kan er in sommige gevallen ook toe leiden dat een verdachte langer vastgehouden moet worden. Dit heeft betrekking op verdachten en niet op het totaal aantal verhoren. Bij 34.000 eerste verhoren (en dus verdachten) per jaar leidt 5% extra zwijgen tot 1.700 verdachten die zwijgen en bij 10% betreft het ongeveer 3.400 verdachten. Als de helft van deze extra zwijgende verdachten een of meer extra overnachtingen ondergaat ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman heeft dit gevolgen voor tussen de 850 en 1.700 verdachten.

Gevolgen voor Halt-zaken

178 Naast de extra onderzoekstijd, heeft het zwijgen ook gevolgen voor het aantal Halt-verwijzingen.

179 Als er 5% extra gezwegen wordt door minderjarige verdachten, betekent dit ongeveer 400 Halt-verwijzingen minder per jaar. Bij 10% extra zwijgen loopt dit aantal op tot 850 per jaar.

5.3.4 Gevolgen van de gedeeltelijk centrale afhandeling

180 Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op een centrale afhandeling van de verhoren en de permanente aanwezigheid daarbij van een raadsman op het politiebureau. Dit heeft tot doel om de afhandeling zo snel mogelijk te laten plaatsvinden en daarbij mogelijk ook nog kosten te besparen. Zoals eerder is aangegeven, beperkt deze impactanalyse zich tot het inschatten van de gevolgen specifiek voor de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor. Over de permanente aanwezigheid van een raadsman op het politiebureau in bredere zin, worden geen uitspraken gedaan

181 Uit de gesprekken met de politie en uit de bijeenkomsten met de expertgroep kwam het beeld naar voren dat centrale afhandeling met permanente aanwezigheid in het kader van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor niet zonder meer voor alle regio’s mogelijk is. De belangrijkste beperking is het gebrek aan volume van de zaken waar deze wet betrekking op heeft waardoor
de permanente aanwezigheid van een raadsman niet rendabel is, tenzij een aantal regio’s wordt samengevoegd. Een samenvoeging leidt weer tot dusdanig lange reistijden en andere praktische bezwaren dat dit niet haalbaar wordt geacht.

182 De aanname is dat het in het kader van de aanwezigheid van de raadsman bij het politie-verhoor in de grote politieregio’s (de G5) mogelijk is om over te gaan op centrale afhandeling met een permanent aanwezige raadsman; dit betreft ongeveer 40% van de zaken. Binnen deze regio’s zal het ook niet in alle gevallen haalbaar zijn om centraal af te handelen terwijl het aan de andere kant bij een aantal andere korpsen op bepaalde tijdstippen (denk aan vrijdag of zaterdagavond) wellicht wel mogelijk is.

183 De permanente aanwezigheid van een raadsman op centrale locaties is in principe alleen maar van toepassing op de eerste verhoren. Bij vervolgverhoren is het wenselijk dat dezelfde raadsman aanschuift dan wel dat deze de zaak overdraagt en wordt er dus geen voordeel behaald door de permanente aanwezigheid van een raadsman.

184 De permanente aanwezigheid van de raadsman bespaart tijd; namelijk de benodigde reistijd van een raadsman per zaak. Er moet wel rekening worden gehouden met het feit dat er niet op ieder moment werk zal zijn voor de raadsman waardoor er sprake is van niet benutte capaciteit. Hoewel de raadsman dan andere werkzaamheden kan uitvoeren, zal hij minder productief zijn dan wanneer hij op zijn kantoor aanwezig is en kan hij ook een aantal taken niet uitvoeren (denk aan een bezoek aan de rechtbank voor een andere cliënt).

185 Het aantal eerste verhoren is, zoals staat beschreven in paragraaf 5.2, 34.000. 40% daarvan vindt plaats in de 5 grootste korpsen en derhalve geschikt voor de permanente aanwezigheid van een raadsman. Als wordt uitgegaan van een besparing van één uur reistijd per verhoor, dan is dat een besparing van maximaal 10 fte. Waarschijnlijk is deze besparing echter lager, omdat de raadsman in veel gevallen nog aanwezig is ten gevolge van de consultatie. Daarnaast zal bij een deel van de zaken alsnog gebruik moeten worden gemaakt van een piketadvocaat, denk aan zaken waarbij meerdere verdachten betrokken zijn en piekmomenten waarbij de raadsman onmogelijk alle zaken kan bijwonen. En als de verdachte aanspraak maakt op een gekozen advocaat, moet deze ook worden opgeroepen en leidt de aanwezigheid van een raadsman op het bureau niet tot voordelen.

186 Om voor 40% van de verhoren een raadsman beschikbaar te hebben op het bureau, moet, om aansluitend het verhoor bij te wonen, vanuit de advocatuur ten minste 30 fte beschikbaar zijn. Bij dit aantal gaat men er vanuit dat de raadsman aaneensluitend verhoren bijwoont. Dit is zeer onwaarschijnlijk; er zullen drukkere periodes zijn en minder drukke. Enige overcapaciteit is dus noodzakelijk. Bij een overcapaciteit van 30% wordt de besparing van de reistijd teniet gedaan.

187 De centrale afhandeling leidt naar verwachting wel tot een snellere afhandeling voor de verdachte en ook de politie hoeft mogelijk minder lang te wachten voordat kan worden aangevangen met een verhoor. Deze kortere wachttijd leidt voor de politie over het algemeen niet tot een tijdsbesparing; er is altijd genoeg werk voorhanden om in de tussentijd uit te voeren. Wel kan het zo zijn dat bij grote onderzoeken met een groter onderzoeksteam deze wachttijd tot gevolg heeft dat het team tijdelijk geen verder opsporingsactiviteiten kan uitvoeren. Dit betreft echter maar een klein deel van alle zaken.

5.4 Kwalitatieve beschrijving gedragseffecten

188 Tot slot volgt een korte beschrijving van een tweetal gedragseffecten dat potentieel kan optreden.

5.4.1 Initiële opstartproblemen ten gevolge van onbekendheid met regelgeving

189 Een mogelijk gedragseffect is dat er initieel opstartproblemen zijn ten gevolge van de onbekendheid met de nieuwe regelgeving. In Engeland is bij de invoering in de jaren tachtig gebleken dat de politie aangehouden verdachten regelmatig heeft ontraden om gebruik te maken van het recht op verhoorbijstand of op een andere manier probeerde om dat recht te omzeilen. Daarnaast speelde ook de onbekendheid van verdachten met advocaten daarbij een rol. Hierdoor werd in eerste instantie maar in 20% van de gevallen gebruikgemaakt van het recht op rechtsbijstand, terwijl dat op dit moment rond de 50% ligt. Een dergelijk gedragseffect zou ook bij de invoering in Nederland op kunnen treden.

5.4.2 Na hoge vraag in begin, neemt vraag naar bijstand geleidelijk af

190 Een ander gedragseffect, dat regelmatig optreedt bij implementatie van wetgeving, is dat de vraag naar bijstand in eerste instantie relatief hoog is. Doordat de wet net is ingevoerd, wil iedereen gebruikmaken van deze nieuwe mogelijkheid. Vervolgens gaat langzamerhand de nieuwigheid van de wetgeving er af en daardoor stabiliseert de vraag naar bijstand bij het verhoor geleidelijk op een lager niveau.

6. Conclusies en aanbevelingen

191 In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk beantwoord. Vervolgens wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

6.1.1 Effecten op werklasten en kosten voor de betrokken organisaties

192 ***Onderzoeksvraag 1:*** *Wat zijn de gevolgen van de mogelijkheid voor verdachten om zich tijdens het eerste verhoor politieverhoor en de daaropvolgende verhoren te laten bijstaan door een raadsman in termen van:*

1. *De werklast in aantallen zaken voor de betreffende organisaties in de strafrechtsketen en in de jeugdstrafrechtsketen;*
2. *De werklast in tijd voor de betreffende organisaties in de beide ketens;*
3. *De extra kosten voor de betreffende ketenorganisaties.*

193 Het mogelijk maken van verhoorbijstand voor een deel van de verdachten heeft, uitgaande van de aannames in het basisscenario, gevolgen voor ongeveer 100.000 verhoren. Het betreft 34.000 eerste verhoren en 65.500 vervolgverhoren. Ongeveer 85% van de verhoorbijstand heeft betrekking op volwassenen en 15% op minderjarigen. Minderjarigen hebben nu, ten gevolge van de huidige aanwijzing Rechtsbijstand bij Politieverhoor, al recht op verhoorbijstand; 15% van het werk is formeel dus niet het gevolg van de wetswijziging. De gehanteerde aantallen moeten dus worden gezien als een bovenschatting.

194 De voornaamste impact komt te liggen bij de politie en de advocatuur. Voor de politie heeft de wetswijziging, uitgaande van het basisscenario, tot gevolg dat er ongeveer 100 fte extra noodzakelijk is. Het grootste gedeelte van de extra inspanning wordt geleverd door de verhoorders. Voor de advocatuur levert het een extra inspanning op van ongeveer 280 fte. Het OM zal te maken krijgen met 4.700 escalaties (ongeveer 1 fte).

195 In tabel 15 is de bandbreedte te zien van de resultaten als uit wordt gegaan van het lage en het hoge scenario. De bandbreedte is relatief groot; dit heeft te maken met de inschatting van het percentage dat daadwerkelijk gebruik zal gaan maken van de aanwezigheid van de raadsman. De uitkomsten van dit onderzoek moeten ook in dit licht worden gezien.

Variabele	Laag	Basis	Hoog
Aantal consultaties	102.000	102.000	102.000
Aantal eerste verhoren met raadsman	20.000	34.000	50.000
Totaal aantal verhoren met raadsman	60.000	99.000	140.000
Extra fte politie	60	100	215
Extra fte advocatuur	170	280	425
Aantal contacten OM	2.800	4.700	6.600

Tabel 15: Resultaten van het lage, basis en hoge scenario

196 Als het aantal aangehouden verdachten op 360.000 ligt in plaats van 310.000, dan stijgt het totaal aantal (eerste) verhoren met ongeveer 15%. De inspanningen voor alle ketenpartners stijgen met eenzelfde percentage.

197 Als alle VH-feiten in aanmerking komen voor verhoorbijstand, stijgt het aantal consultaties met 75%. Het aantal (eerste) verhoren verdrievoudigt bijna en het totaal aantal verhoren verdubbelt. Voor de politie en de advocatuur is er sprake van een verdubbeling van de benodigde inspanningen.

198 Als er, ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman, extra wordt gezwegen, kan er voor ongeveer 30.000 zaken mogelijk extra onderzoek noodzakelijk zijn. Uitgaande van een extra onderzoekstijd van 4 uur per zaak, leidt dat tot ongeveer 95 fte aan extra opsporingsinspanning.

6.1.2 Logistieke gevolgen

199 *Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de logistieke gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de betrokken ketenpartners?*

200 De logistieke gevolgen van de voorgestelde aanwezigheid van de raadsman zijn voornamelijk aan bod gekomen bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1. De punten die nog niet aan bod zijn gekomen zijn:

1. Het aantal niet geschikte verhoorruimtes: ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman zijn ongeveer 20 tot 25 nieuwe verhoorruimtes nodig. Een vertaling van deze aantallen naar aantallen per regio levert een hoger aantal op; het is namelijk niet mogelijk om een halve verhoorkamer per regio bij te bouwen. Als de rol van de raadsman vereist dat deze er op enige afstand van de verdachte moet zitten, kan het aantal aan te passen verhoorruimtes nog hoger zijn;
2. De tijd voor de arrestantenbewaarder om de raadsman te begeleiden van en naar de verhoorruimte is beperkt. Daarbij geldt echter wel dat een aantal activiteiten van arrestantenbewaarders vereist dat dit met meerdere personen gebeurt. Hierdoor kan het wenselijk zijn om extra arrestantenbewaarders beschikbaar te hebben;
3. In enkele gevallen kan het extra zwijgen van een verdachte gevolgen hebben voor een heel onderzoeksteam. Vooral bij grootschalige zaken kan een verklaring van een verdachte leiden

tot aanvullend onderzoek. Als deze verklaring later of niet komt, kan het zijn dat een deel van het team tijdelijk geen onderzoeksactiviteiten heeft.
4. In het geval van extra zwijgen zijn er mogelijk tussen de 850 en 1.700 extra verdachten die één of meer extra overnachtingen per jaar zouden moeten ondergaan.

201 Voor de raadslieden zijn de logistieke gevolgen verwerkt in de beantwoording van onderzoeksvraag 1.

202 *Onderzoeksvraag 3: Wat is de impact op het antwoord op onderzoeksvraag 1 en onderzoeksvraag 2 als wordt gekozen om de inrichting van werkprocessen centraal vorm te geven?*

203 De impact van het centraal vormgeven van een deel van de werkprocessen voor de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor is beperkt. Dit komt ten eerste omdat het volume van zaken het alleen voor de grotere korpsen mogelijk maakt om centrale verwerking te realiseren; dit betreft ongeveer 40% van alle zaken. Daarnaast heeft de besparing alleen betrekking op het eerste verhoor; bij vervolgverhoren kan geen gebruik meer worden gemaakt van de permanente aanwezigheid van de raadsman omdat de betreffende raadsman dan geen dienst meer heeft of op andere wijze bezet is.

204 De tijdsbesparingen die er wel zijn, lijken beperkt. Voor de politie zijn er geen noemenswaardige tijdsbesparingen die specifiek toe te wijzen zijn aan de aanwezigheid van de raadsman. Voor de advocatuur zijn wel enige besparingen mogelijk aangezien er bij centrale werkprocessen sprake is van minder reistijd; dit zou maximaal 10 fte kunnen besparen. Deze fte's moeten vermoedelijk weer in worden gezet om ook op piekmomenten de beschikbaarheid van voldoende raadslieden te garanderen.

205 Centrale afhandeling leidt waarschijnlijk wel tot kortere wachttijden voor de verdachten en politie. Daarnaast zijn, in combinatie met Salduz en eventuele andere ontwikkelingen waar een advocaat ook op het bureau aanwezig is (zoals ZSM), de besparingen groter en is het wellicht mogelijk om bij meer korpsen de centrale afhandeling in te voeren.

6.1.3 Gedragseffecten

206 *Onderzoeksvraag 4: Welke gedragseffecten mag men verwachten naar aanleiding van het wetsvoorstel?*

207 Er kunnen zich twee mogelijke gedragseffecten voordoen. Enerzijds zou er, zoals bij de invoering in Engeland, in eerste instantie sprake kunnen zijn van een beperkt gebruik, dat later geleidelijk stijgt. Anderzijds wordt soms bij de invoering van een wet in eerste instantie juist meer gebruikgemaakt van de nieuwe mogelijkheden die een wet biedt, om later langzaam te stabiliseren.

6.2 Aanbevelingen

208 Op basis van het onderzoek kan ook een aantal aanbevelingen worden gedaan.

6.2.1 Resultaten onderzoek nader uitwerken per ketenpartner

209 De resultaten van de impactanalyse zijn op hoofdlijnen beschreven. Zoals in de doelstelling ook staat beschreven, is er geen rekening gehouden met specifieke regionale invulling en de spreiding in de tijd. Met name voor de politieorganisatie betekent dit dat voor de implementatie de resultaten per regio nader moeten worden uitgewerkt. Zo wordt recht gedaan aan de regionale verschillen in de uitvoering.

6.2.2 Nader onderzoek naar de mogelijkheden tot een centrale inrichting

210 In het kader van deze impactanalyse is onderzocht wat de gevolgen zijn van een centrale inrichting van het werkproces. In het kader van de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor zijn de gevolgen beperkt. In combinatie met de reeds bestaande consultatie kan het toch voordelen opleveren om tot een centrale inrichting te komen. Wellicht wordt geen tijd bespaard, maar kan het wel leiden tot een snellere afhandeling van zaken voor de aangehouden verdachten.

6.2.3 Model aanpassen naar aanleiding van uitkomsten van de consultatie en Europese richtlijn

211 Parallel aan deze opdracht loopt de wetsconsultatie en komt de eurocommissaris van justitie met een eerste versie van de Europese richtlijn. Het model is geschikt om eventuele aanpassingen die hier uit naar voren komen ook door te rekenen. Aanbevolen wordt om voor eventuele wijzigingen ook het rekenmodel te gebruiken om de gevolgen van de wijzigingen door te rekenen.

6.2.4 Model aanpassen naar aanleiding van uitkomsten monitor Salduz

212 Begin 2012 zijn de eerste resultaten van de monitor Salduz bekend. Het verdient de aanbeveling om het model aan te passen naar aanleiding van de (cijfermatige) inzichten die naar voren zijn gekomen uit deze monitor.

6.2.5 Nader onderzoek naar de benodigde omvang van verhoorkamers

Er zijn geen gegevens bekend over de omvang van de 1.600 verhoorkamers waar de politie op dit moment over beschikt. Nader onderzoek hiernaar maakt het mogelijk om te bepalen waar precies nieuwe verhoorruimtes nodig zijn. Als de rol van de raadsman tijdens het verhoor duidelijk is, kan ook gelijk worden bepaald of de verhoorruimtes voldoende ruimte bieden om deze rol in te kunnen vullen.

6.2.6 Onderzoek naar de tijdsbesparingen ten gevolge van de aanwezigheid van de raadsman

213 Mogelijk leidt de aanwezigheid van de raadsman tot tijdsbesparingen verderop in de strafrechtsketen. Zo zou er tijdens de rechtszitting minder discussie kunnen zijn over de processen-verbaal van de politieverhoren. Deze tijdsbesparing verderop in de keten valt buiten de reikwijdte

van onderhavig onderzoek. Een apart onderzoek zou zicht kunnen bieden op de mogelijke omvang van deze besparingen

A. Documenten

- Stevens, W.J., Verhoeven, M.,Raadsman bij politieverhoor, WODC, 2010;
- Andersson Elffers Felix, Meerkosten Rechtsbijstand Politieverhoor voor de Nederlandse Politie, 2010;
- Wondergem, B., Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor bij minderjarige verdachten, Lentenaer, 2011;
- Cape, E., Legal advice at the investigative stage in England and Wales, Strafblad februari 2011.

A. Documenten

B. Begrippenlijst

Ad-hoc aanhouding voor verhoor: niet-geplande (niet bevolen) aanhouding voor een politieverhoor bijvoorbeeld ten gevolge van het betrappen op heterdaad

Geplande aanhouding voor verhoor: een geplande (een bevolen, niet tevoren aan de verdachte aangekondigde) aanhouding voor een politieverhoor.

Ontbieding voor verhoor: een verdachte kan worden ontboden ter verhoor (mondeling of schriftelijk of als verdachte vrijwillig bij de politie verschijnt). De verdachte hoeft geen gehoor te geven aan deze ontbieding en mag voor of tijdens het verhoor weglopen. Alleen als aan voorwaarden voor aanhouden is voldaan, kan verdachte worden tegengehouden (alsnog worden aangehouden).

Zwijgen: niet meewerken aan het politieverhoor door geen antwoorden te geven op vragen.

6-jaar plus feit: feit waar een strafdreiging op staat van 6 jaar gevangenisstraf of meer.

VH-feit: een feit waar voorlopige hechtenis voor mogelijk is (artikel 67WSv).

Niet-VH-feit: een feit waar geen voorlopige hechtenis voor mogelijk is.

Aangewezen raadsman: een op grond van de Wet op de rechtsbijstand aangewezen raadsman (piketregeling), waarvan de kosten worden vergoed door de Raad voor rechtsbijstand

Gekozen raadsman: een door verdachte gekozen raadsman, waarvan de kosten alleen worden vergoed als deze raadsman bij de Raad voor Rechtsbijstand staat ingeschreven als piketadvocaat.

C. Betrokkenen bij interviews

Samenstelling expertgroep en geïnterviewde personen

Mevr. I.Abels (ministerie van Veiligheid en Justitie, directie Wetgeving),
Dhr. M. van Bochove (politie)
Mevr. E. Coolman (ministerie van Veiligheid en Justitie)
Mevr. V. Drost (projectteam, Significant)
Dhr. M. Goedvolk (projectteam, Significant)
Mevr. C. Grasdijk (ministerie van Veiligheid en Justitie)
Dhr. R. Heemskerk (Advocatuur)
Mevr. A. Hoevers (Advocatuur)
Dhr. W. Jongebreur (projectteam Significant)
Dhr. R.van Loon (politie)
Mevr. C. van Herk (piketcentrale),
Dhr. K. Krijnen (ministerie van Veiligheid en Justitie, opdrachtgever),
Dhr. H. Schilperoort (Raad voor de Rechtsbijstand),
Dhr. W. Stapel (projectteam, ministerie van Veiligheid en Justitie)
Mevr. M. Zeevaart (ministerie van Veiligheid en Justitie, directie jeugd)

Overige geïnterviewden

Mevr. J. Boere (politie - jeugd),
Dhr. D. Brouwer (Advocatuur)
Mevr. L. Dubbelman (Openbaar Ministerie -jeugd)
Dhr. E. Harderwijk (Openbaar Ministerie - volwassenen)

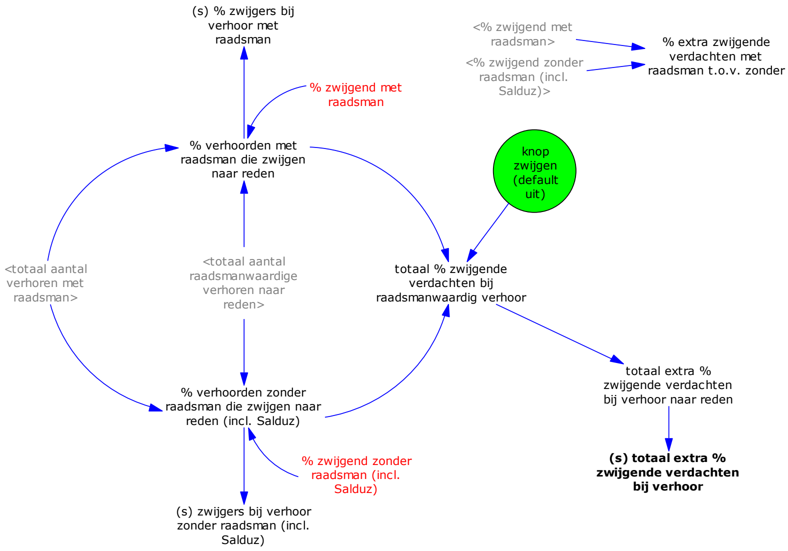
Geïnterviewden in het kader van de tijdsbesteding

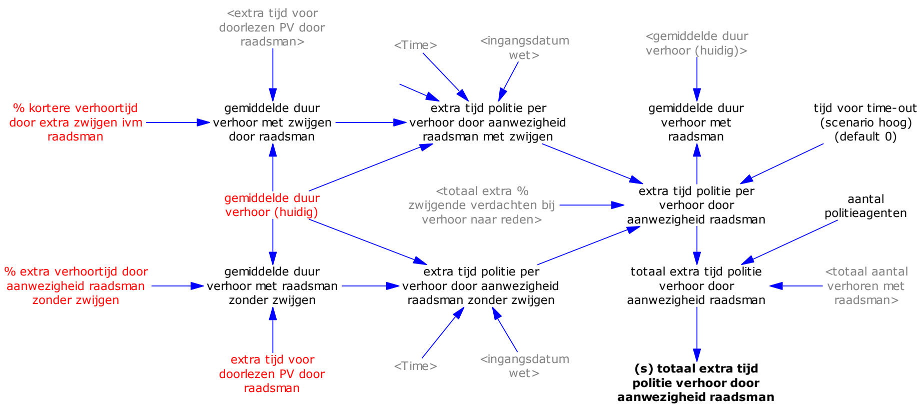
Dhr. B. Bennink (Afdelingschef Migratiecriminaliteit Regionale Recherchedienst, voorheen Plv. hoofd opsporing district 10, Politie Rotterdam Rijnmond)
Dhr. T. van de Griend (Teamleider TGO, Poltie IJsselland)
Dhr. R. Heemskerk (Advocatuur)
Mevr. A. Hoevers (Advocatuur)
Dhr. A. Hoving (Teamchef Regionale Zedenzaken, Politie IJsselland)
Dhr. C. Jansen (Hoofd wijkrecherche district Zuid, Polite Amsterdam Amstelland)
Dhr. A. Labeur (Plv. hoofd opsporing district 9, Politie Rotterdam Rijnmond)
Dhr. B. Toorenborgh (projectleider wijkrecherche district Noord, Politie Amsterdam-Amstelland)
Dhr. N. Wennink (Teamleider TGO, Politie Rotterdam Rijnmond).

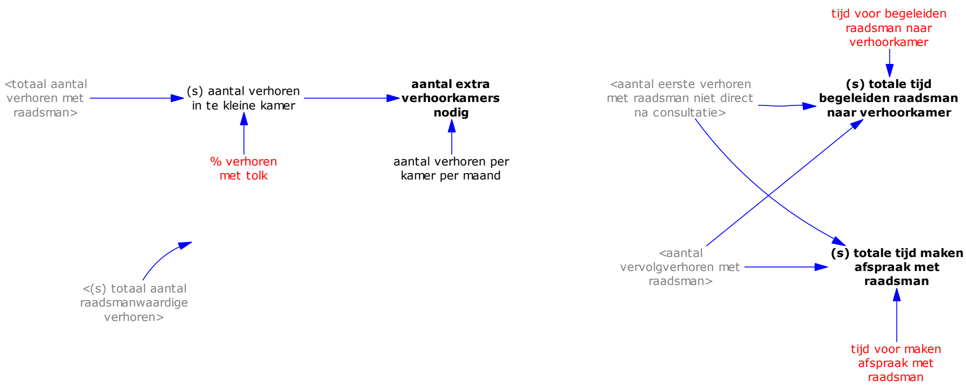
C. Betrokkenen bij interviews

D. Views van het simulatiemodel

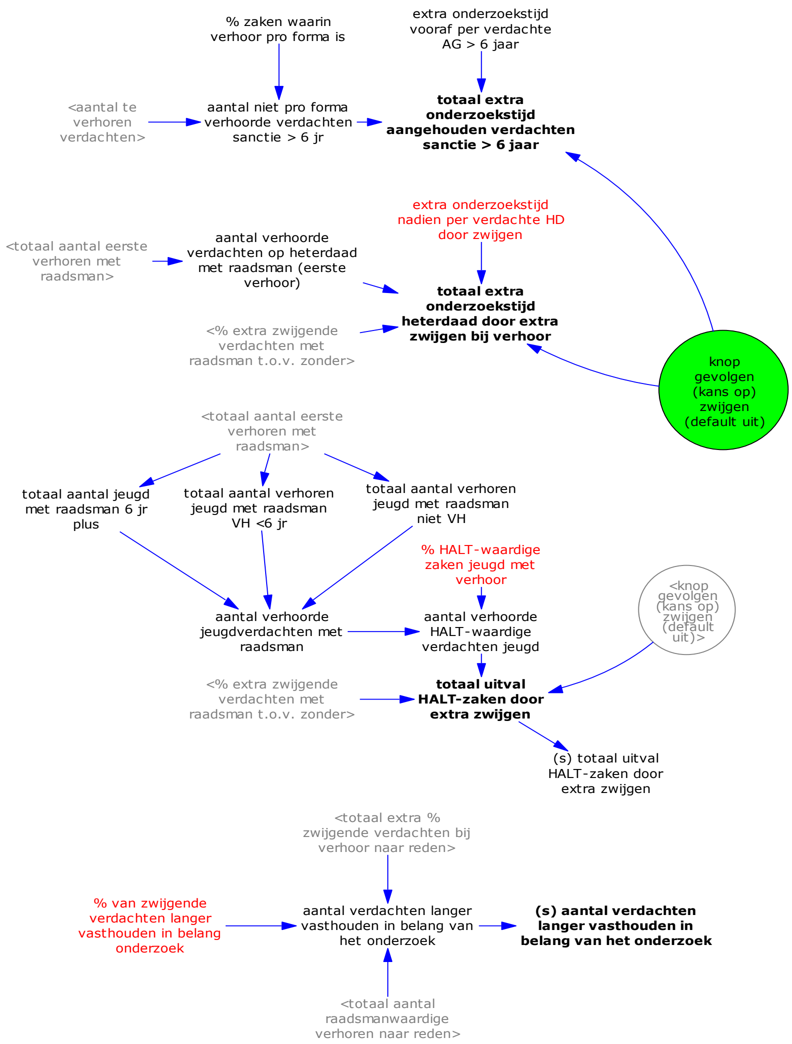
Onderdeel Politie deel 1

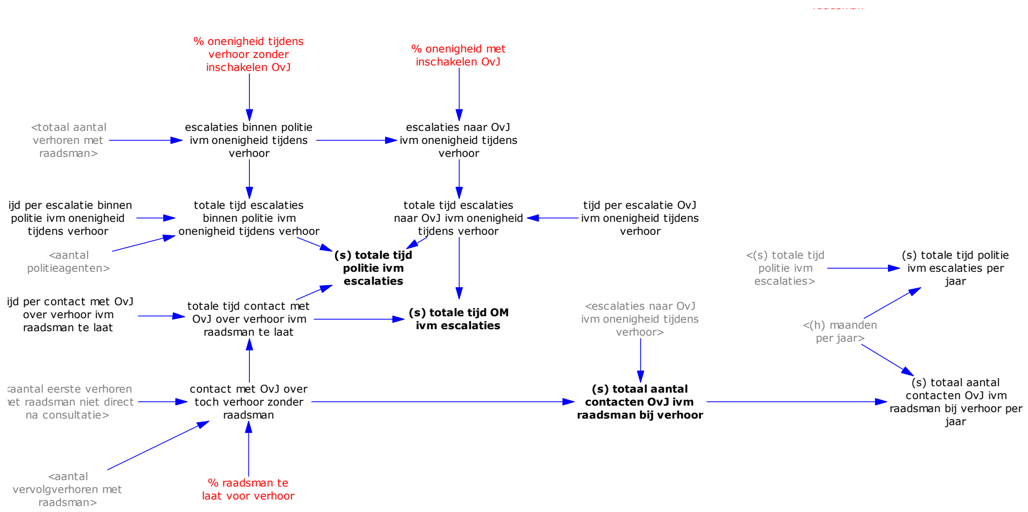






Onderdeel Politie deel 2





Onderdeel raadsman

